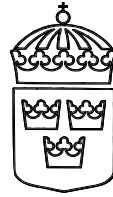


Regeringens proposition 2013/14:216



Särskilt ömmande omständigheter

Prop.
2013/14:216

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 3 april 2014

Fredrik Reinfeldt

Tobias Billström
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716) ändras när det gäller barn så att uppehållstillstånd får beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande. Det föreslås också en ändring i 12 kap. 18 § utlänningslagen så att barn får beviljas permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd efter ett beslut om avvísning eller utvisning som fått laga kraft, när det kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas – även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Syftet med förslagen är att ytterligare lyfta fram barnrättsperspektivet och framhålla principen om barnets bästa samt därmed möjliggöra att fler barn ska kunna omfattas av bestämmelserna och beviljas uppehållstillstånd.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Barnrättsperspektivet i svensk och internationell rätt	6
5	Synnerligen ömmande omständigheter enligt nuvarande ordning	7
5.1	Införandet av bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter	7
5.2	Tillämpningen av bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter enligt nuvarande ordning	9
5.2.1	Hälsotillstånd	9
5.2.2	Anpassning till Sverige	10
5.2.3	Situation i hemlandet	11
5.3	Barn och bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter enligt nuvarande ordning	12
6	Uppehållstillstånd efter beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft	13
6.1	Nuvarande bestämmelse om uppehållstillstånd efter beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft	13
6.2	Tillämpningen av bestämmelsen om uppehållstillstånd efter beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft	14
7	Ett förtydligt barnrättsperspektiv	15
8	Uppehållstillstånd för barn	18
8.1	Barn kan beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande	18
8.2	Uppehållstillstånd för barn efter beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft	22
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	24
10	Kostnader och andra konsekvenser	25
11	Författningskommentar	26
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Särskilt ömmande omständigheter (Ds 2014:5)	29
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	30
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	32
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	33
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 april 2014	34

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2013/142:216

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 6 § och 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

6 §

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlännings om det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation *föreligger* sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen *skall särskilt beaktas* utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd skall beviljas vuxna personer.

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlännings om det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation *finns* sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen *ska* utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet *särskilt beaktas*.

För barn får uppehållstillstånd enligt första stycket beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande.

12 kap.

18 §¹

Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som *vunnit* laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §,
2. det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningsen, eller
3. det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas,

får Migrationsverket, om hindret är bestående, bevilja permanent uppehållstillstånd.

Föreligger endast ett tillfälligt

Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som *fått* laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

3. det finns medicinska hinder eller *någon* annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas,

Finns det endast ett tillfälligt

¹ Senaste lydelse 2010:440.

hinder mot verkställighet, får verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

hinder mot verkställighet, får verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Barn får beviljas permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket 3 även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4, 5 kap. 3 a § första stycket 1–3 eller andra stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns *någon* annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4 *eller* 5 kap. 3 a § första stycket 1–3 eller andra stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

igrationsverket får också besluta om inhibition.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

3 Ärendet och dess beredning

Enligt nuvarande ordning får uppehållstillstånd beviljas enligt 5 kap. 6 § första stycket utlänningslagen (2005:716), UtlL, om det vid en samlad bedömning av utlännings situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Av andra stycket framgår att barn får beviljas uppehållstillstånd enligt paragrafen även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Enligt 12 kap. 18 § första stycket 3 UtlL får uppehållstillstånd beviljas om det i ett ärende om verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som fått laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning till att beslutet inte bör verkställas.

Regeringen och Miljöpartiet de gröna har kommit överens om att se över bestämmelserna i 5 kap. 6 § andra stycket och 12 kap. 18 § första stycket 3 UtlL i syfte att ytterligare lyfta fram barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa.

Inom Justitiedepartementet har därefter departementspromemorian Särskilt ömmande omständigheter (Ds 2014:5) utarbetats. En sammanfattning av promemorian och promemorians lagförslag finns i *bilagorna 1 och 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2014/441/L7).

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 20 mars 2014 att inhämta Lagrådets yttrande. Lagrådsremissens lagförslag stämmer överens med propositionens. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran.

4 Barnrättsperspektivet i svensk och internationell rätt

En viktig svensk rättsprincip är att hänsyn ska tas till barnets bästa i juridiska sammanhang där barn berörs. Principen har sitt ursprung i internationell rätt. Som exempel kan nämnas konventionen om barns rättigheter (barnkonventionen), vilken Sverige ratificerade år 1990. Barnkonventionen ger i artikel 3 uttryck för principen om barnets bästa. Enligt den artikeln ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Med barn avses i barnkonventionen som huvudregel varje person under 18 år.

Även om principen om barnets bästa redan var etablerad i svensk rätt före Sveriges ratificering av barnkonventionen, ansåg regeringen att principen borde komma till klart uttryck i utlänningslagen (prop. 1996/97:25 s. 248). Därför infördes den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtL som föreskriver att i fall som rör ett barn ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80). Bestämmelsen ska alltid tillämpas vid prövning av ärenden som rör barn (prop. 2004/05:170 s. 194) och omfattar alla ärendetyper i utlänningslagen (prop. 1996/97:25 s. 248). Vid införandet av portalbestämmelsen uttalade regeringen att en avvägning mellan olika intressen i sista hand måste göras i det enskilda ärendet för varje barn som berörs av beslutet samt att vad som i den konkreta situationen är det bästa för ett barn ofta inte är något entydigt (jfr prop. 1996/97:25 s. 248 f.). Regeringen uttalade vidare att prövningen av barnets bästa i förhållande till utlänningslagstiftningen inte kan ges så långtgående innebörd att det nästan blir till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn (prop. 1996/97:25 s. 247).

Principen om barnets bästa återges även i artikel 24.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Bestämmelserna i stadgan gäller enligt artikel 51.1 för medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.

I artikel 8 i Europakonventionen anges vidare att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn bl.a. till statens säkerhet eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Bestämmelser om respekt för privatlivet och familjelivet finns även i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

5 Synnerligen ömmande omständigheter enligt nuvarande ordning

5.1 Införandet av bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter

Tidigare gällde att uppehållstillstånd kunde beviljas en utlänningslagstiftning av humanitära skäl. Begreppet ”humanitära skäl” som grund för uppehållstillstånd infördes i 1980 års utlänningsförordning och flyttades därefter över till 1989 års utlänningslag. Vad som avsågs med humanitära skäl var inte närmare preciserat i lagtext, utan överlämnades till rättstillämpningen att avgöra. Därigenom kom begreppets innehåll att variera något över tid och definierades främst genom praxis samt uttalanden i förarbeten (prop. 2004/05:170 s. 184).

I samband med 2005 års utlänningslag utmönstrades begreppet humanitära skäl ur utlänningslagen och ersattes med begreppet synnerligen ömmande omständigheter. Det hade skett en utveckling där i vissa delar skäl som framstod som skyddsskäl lett till uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om humanitära skäl. För att tydliggöra skiljelinjerna mellan de olika tillståndsgrunderna och lägga fokus på prövningen av skyddsbehov, gavs bestämmelserna om skyddsbehövande en mer framträdande plats i 2005 års utlänningslag. Väpnad konflikt och välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet utformades då som skyddsskäl. Därigenom omfattades situationer som enligt praxis gett uppehållstillstånd av politiskt-humanitära skäl och andra skyddsrelaterade skäl som bifallits av humanitära skäl (prop. 2004/05:170 s. 176 f.). Socialförsäkringsutskottet anförde att uttrycket humanitära skäl var mindre lyckat eftersom det inte sällan gav upphov till missförstånd. Det kan ibland vara svårt att inse att en person som i hemlandet lämnat en tillvaro i social och ekonomisk misär inte av humanitära skäl skulle ha rätt till uppehållstillstånd här. För att tydliggöra att det krävs betydligt mer än så för att få uppehållstillstånd ansåg utskottet i likhet med regeringen att uttrycket humanitära skäl borde utmönstras ur lagstiftningen. Utskottet framhöll att någon skärpning i förhållande till vad som gällde enligt tillämpningen av bestämmelsen i 1989 års utlänningslag inte var avsedd (bet. 2004/05:SfU17 s. 36). Införandet av begreppet synnerligen ömmande omständigheter syftade alltså till att förtydliga att det rör sig om en bestämmelse av undantagskaraktär. Bestämmelsen är avsedd att användas för de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd, vilka måste prövas innan bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter aktualiseras. Regeringen anförde att återopat behov av skydd inte är en sådan synnerligen ömmande omständighet som kan ge grund för uppehållstillstånd (prop. 2004/05:170 s. 185 f.).

1989 års utlänningslag saknade en motsvarighet till 5 kap. 6 § andra stycket i 2005 års utlänningslag om att barn får beviljas uppehållstillstånd även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Barns situation i utlänningsärenden hade även före införandet av den aktuella bestämmelsen kontinuerligt beaktats i riksdagsarbetet. I tidigare förarbetsuttalanden anfördes att barn har en särskilt utsatt position bland asylsökande och att de därför i asylärenden måste uppmärksammas som individer som kan ha egna individuella skäl för uppehållstillstånd och inte som bihang till föräldrarna (prop. 1988/89:86 s. 8, prop. 1996/97:25 s. 249 f.). I praxis enligt både 1980 och 1989 års utlänningslag har de omständigheter av humanitär art som gäller barn inte behövt vara av samma allvar och tyngd som för vuxna (jfr Utlänningslagen – Vägledande beslut, reg. 21-94 och reg. 23-94).

Vid införandet av bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter i 2005 års utlänningslag ansåg regeringen att det var viktigt att framhålla att omständigheterna när ett barn berörs inte behöver vara av samma allvar och tyngd som när det gäller vuxna personer. Det skulle även tydliggöra betydelsen av den s.k. portalbestämmelsen i 1 kap. 10 § UtL om barnets bästa (prop. 2004/05:170 s. 194 f.).

5.2 Tillämpningen av bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter enligt nuvarande ordning

Prop. 2013/14:216

Av 5 kap. 6 § första stycket UtIL framgår att om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlännings om det vid en samlad bedömning av utlännings situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt och användas först när det inte finns möjlighet att få uppehållstillstånd på någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd. Bestämmelsen tillämpas för personer som redan befinner sig i Sverige och ansöker om uppehållstillstånd härifrån (prop. 2004/05:170 s. 188 och 270). För att pröva om det finns synnerligen ömmande omständigheter ska en samlad bedömning göras av omständigheterna i ärendet. Skälen för att sökanden ska få stanna i Sverige ska vara av personlig art. I den sammantagna bedömning som alltid ska göras kan en eller flera omständigheter leda till att uppehållstillstånd bör beviljas. Av förarbetena framgår att det inte går att uttömma ange alla de omständigheter som kan beaktas vid denna bedömning (prop. 2004/05:170 s. 187). Det krävs att omständigheterna är sådana att utlännings sammanvägda situation framstår som synnerligen ömmande (jfr Migrationsöverdomstolens avgöranden MIG 2007:15 och MIG 2007:33). De personliga förhållanden som särskilt ska beaktas är utlännings hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet. Exempel på övriga omständigheter som kan komma att ingå i den sammantagna bedömningen är social utstötning, traumatisering till följd av tortyr eller liknande svåra upplevelser i hemlandet eller till följd av människohandel (prop. 2004/05:170 s. 192). Vid tillämpningen av paragrafen ska också de eventuella skäl som talar mot uppehållstillstånd vägas in, exempelvis om sökanden gjort sig skyldig till brottslighet (jfr 5 kap. 17 § UtIL). I svensk rätt gäller principerna om fri bevisprövning och fri bevisvärdering. Det innebär att i princip är det tillåtet att åberopa samtliga former av bevisning vid en rättslig prövning av om det finns ömmande omständigheter, och det finns inte några bestämmelser som anger hur bevisningen ska värderas.

5.2.1 Hälsotillstånd

Begreppet hälsotillstånd tillåter enligt förarbetena att hela hälsoskalan beaktas, dvs. graden av friskhet eller sjukdom samt funktionsförmågan. Eftersom det är en samlad bedömning som ska göras i det enskilda fallet, går det inte att isolerat fastlägga när ett visst hälsotillstånd ska leda till uppehållstillstånd (prop. 2004/05:170 s. 190 och 270). I förarbetena anges att uppehållstillstånd kan komma i fråga om utlännings har en livshotande fysisk eller psykisk sjukdom eller lider av ett synnerligen allvarligt funktionshinder. Det ska också beaktas om det är rimligt att vården ges i Sverige, varvid det ska vägas in om den enskilda utlännings kan få adekvat vård i hemlandet eller ett annat land som utlännings kan sändas till. Även om Sverige i vissa fall kan erbjuda betydligt bättre vård än vården i personens hemland kan enbart detta inte motivera

Prop. 2013/14:216 att ge uppehållstillstånd i Sverige. Av förarbetena framgår att de sammanantagna ekonomiska konsekvenserna för Sverige också måste beaktas vid den samlade bedömningen. Vården måste vidare förväntas leda till en påtaglig och varaktig förbättring av utlänningens hälsotillstånd, alternativt vara livsnödvändig (prop. 2004/05:170 s. 190 och 280).

I MIG 2007:35 konstaterade Migrationsöverdomstolen att om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § UtL ska kunna beviljas vuxna personer av enbart medicinska skäl krävs att hälsotillståndet är synnerligen allvarligt. Utredningen i målet bedömdes inte ge stöd för att mannen som ärendet rörde led av så svår psykisk ohälsa att hans tillstånd var livshotande, eller att mannens självdestruktiva handlingar utförts på grund av svår psykisk ohälsa. Vidare ansågs vården som fanns att tillgå i mannens hemland adekvat även om den kunde ha vissa brister. I MIG 2007:48 ansåg Migrationsöverdomstolen att när det fanns vård och mediciner att tillgå i hemlandet kunde uppehållstillstånd inte beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter, även om utlänningen själv måste bekosta den nödvändiga behandlingen. MIG 2010:23 rörde en kvinna som led av en blodcancersjukdom med risk för att utveckla akut leukemi om hon inte behandlades med ett visst läkemedel. Enligt Migrationsöverdomstolen hade kvinnan gjort sannolikt att läkemedlet inte fanns att tillgå via officiella kanaler i hemlandet samt att tillgången var både oregelbunden och osäker. Därför ansågs kvinnan sakna tillgång till adekvat vård i hemlandet och då det fanns möjlighet att bereda henne vård i Sverige, beviljades hon permanent uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

5.2.2 Anpassning till Sverige

Vad som också särskilt ska beaktas vid den samlade bedömningen i frågan om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter är om utlänningen under lång vistelsetid i Sverige anpassat sig till svenska förhållanden. Det väsentliga här är vilken anknytning sökanden fått till Sverige (prop. 2004/05:170 s. 280). Utrymmet för att bevilja vuxna personer utan medsökande barn uppehållstillstånd enbart på grund av lång vistelsetid är mycket begränsat (jfr MIG 2007:15). Tiden för vistelsen kan inte vara ensamt avgörande vid prövningen. Det ligger i sakens natur att det krävs viss vistelsetid för att det ska vara möjligt att få sådan anknytning till landet att uppehållstillstånd av det skälet kan beviljas, men det kan inte ställas upp någon exakt gräns för hur lång denna tid ska vara för att utlänningen ska ha uppnått en tillräckligt stark anknytning till svenska förhållanden (prop. 2004/05:170 s. 191 och 280). Vid bedömningen av anpassningen till Sverige måste också hänsyn tas till utlänningens anknytning till hemlandet, t.ex. familjemedlemmar som finns kvar där och den tid personen har levt där (prop. 2004/05:170 s. 280).

Om ett verkställighetshinder bedöms komma att bestå under så lång tid att utlänningen kan bedömas få en särskild anknytning till Sverige, kan utlänningens förhållanden vara tillräckliga för uppehållstillstånd. Det får då inte vara fråga om ett verkställighetshinder som utlänningen i det

enskilda fallet själv skulle kunna medverka till att undanröja genom att t.ex. skaffa resehandlingar (prop. 2004/05:170 s. 280).

Av praxis har framgått att med vistelse i Sverige menas att utlänningen har rätt att vistas här, dvs. att han eller hon antingen har tillstånd för vistelse eller får vistas här medan ansökan om uppehållstillstånd prövas (jfr MIG 2007:15). I MIG 2008:3 framhöll Migrationsöverdomstolen att den tid som beaktas är den under vilken sökanden vistats i Sverige i samband med den aktuella ansökningsenheten och att vistelse i samband med en tidigare ansökan om uppehållstillstånd inte kan beaktas. Anledningen till detta är att en eventuell anpassning till Sverige får anses ha beaktats vid prövningen av den tidigare ansökan. Migrationsöverdomstolen anförde att det inte kan ha varit lagstiftarens mening att vistelsetiden i samband med varje ansökan ska räknas samman, eftersom det skulle kunna uppmuntra till upprepade ansökningar.

I MIG 2012:13 uttalade Migrationsöverdomstolen att även rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen måste beaktas vid anpassningen till landet. Det innebär att vid prövningen ska hänsyn tas till alla de sociala och kulturella band som en person kan ha i ett samhälle, exempelvis vänner, utbildning, arbete och medlemskap i föreningar m.m. Av detta följer att den sammanlagda tiden under vilken personen vistats i landet får betydelse på så sätt att en lång vistelsetid kan innebära att personen hunnit skaffa sig starka band till landet. Det saknar då i och för sig betydelse om vistelsetiden är laglig eller inte eller infaller under tid före den aktuella ansökan om uppehållstillstånd. Enligt Migrationsöverdomstolen får sådana aspekter dock vägas in vid den proportionalitetsbedömning som alltid måste ske enligt artikel 8 i Europakonventionen av om en avvisning eller utvisning är proportionerlig. Målet rörde en man som kommit till Sverige i vuxen ålder och vistats här under elva års tid. Vistelsen hade under i princip hela tiden varit föremål för prövning eller inte varit laglig. Vid proportionalitetsbedömningen fann Migrationsöverdomstolen att statens intresse av att förebygga oordning och upprätthålla respekten för utlänningslagstiftningen övervägde mannens intresse av skydd för sitt privatliv. Utvisningen ansågs därför inte oproportionerlig enligt artikel 8 i Europakonventionen.

5.2.3 Situation i hemlandet

I förarbetena har det inte närmare berörts vad som avses med utlänningsens situation i hemlandet. Regeringen hänvisar i förarbetena till Översynsutredningen som ansåg att ett antal omständigheter kunde vägas in som skäl för uppehållstillstånd på humanitär grund. Sådana skäl kunde exempelvis vara social utstötning, traumatisering till följd av tortyr eller liknande svåra upplevelser i hemlandet eller till följd av människohandel och humanitära skäl som gäller någon annan än sökanden (SOU 2004:74 s. 203 f.). Regeringen uttalade att det naturligtvis är möjligt att väga in omständigheter av det slag som Översynsutredningen nämnt vid den samlade bedömningen av om uppehållstillstånd ska ges. Även verkställighetshinder av praktiska skäl bör enligt regeringen beaktas vid den samlade bedömningen av om det finns synnerligen ömmande omständigheter, trots att dessa inte alltid är omständigheter som kan hänföras till

Prop. 2013/14:216 utlänningens person. Verkställighetshinder som beror på utlänningens eget agerande bör generellt bedömas som tillfälliga verkställighetshinder, eftersom de kan undanröjas genom utlänningens medverkan (prop. 2004/05:170 s. 192 f.).

I MIG 2009:31 I och II beviljades en kvinna med barn permanent uppehållstillstånd i Sverige med stöd av 5 kap. 6 § UtL på grund av risken för social utstötning vid ett återvändande till hemlandet. Vid den sammantagna bedömningen av om det fanns synnerligen ömmande omständigheter togs särskild hänsyn till att kvinnan inte vistats i sitt hemland på cirka 14 år och saknade ett socialt nätverk där. Migrationsöverdomstolen beviljade däremot inte uppehållstillstånd för en ensamstående man som inte vistats i sitt hemland på cirka 14 år och som saknade släkt i hemlandet eftersom mannens situation inte framstod som synnerligen ömmande.

5.3 Barn och bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter enligt nuvarande ordning

Det framgår av 5 kap. 6 § andra stycket UtL att barn får beviljas uppehållstillstånd enligt paragrafen även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Även för barn gäller att bestämmelsen är av undantagskaraktär och aktualiseras först när uppehållstillstånd inte kan ges på någon annan grund. I barns ärenden ska det också göras en samlad bedömning och det är samma omständigheter som för vuxna som särskilt ska beaktas vid denna bedömning, dvs. hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet (prop. 2004/05:170 s. 195 och 281).

Bestämmelsen innebär t.ex. att när det gäller sjukdom behöver det inte vara fråga om en livshotande sjukdom för att uppehållstillstånd ska kunna ges till ett barn med vårdbehov. För barn med funktionsnedsättning bör det vara möjligt att ta större hänsyn till prognos, vårdbehov och psykosocial utveckling liksom till stödmöjligheterna i både Sverige och hemlandet än vad man skulle göra för vuxna personer. Avgörande är den samlade bedömningen (prop. 2004/05:170 s. 195 och 281).

I förarbetena betonas att det kan finnas skäl att i högre grad väga in ett barns anpassning till svenska förhållanden i den samlade bedömning som ska göras. Det är naturligt att ett barn i många avseenden snabbare anpassar sig till nya förhållanden, men ett barns anpassning till svenska förhållanden kan inte ensamt ha avgörande betydelse (prop. 2004/05:170 s. 191, 195 och 281). Vidare har anförts att det inte kan sägas att det generellt skulle allvarligt skada ett barn i dess psykosociala utveckling att följa med sina föräldrar till ett annat land, i synnerhet inte när det rör sig om hemlandet (prop. 1996/97:25 s. 249), ett ställningstagande bestämmelsen i 5 kap. 6 § andra stycket UtL inte har avsett att ändra (prop. 2004/05:170 s. 282). Vid bedömningen av om ett barn kan antas få bestående skada i sin psykosociala utveckling bör man beakta faktorer som barnets psykiska hälsotillstånd, i vilken grad återvändandet i sig

skulle skada barnets utveckling, upplevelser i hemlandet och vistelsetiden i Sverige (Utlänningslagen – Vägledande beslut, reg. 101-05).

I MIG 2007:25 nekades ett barn och barnets mamma uppehållstillstånd eftersom det inte bedömdes finnas synnerligen ömmande omständigheter. Att barnet led av epilepsi och skulle kunna få bättre vård i Sverige än den vård som getts i hemlandet utgjorde inte i sig grund för uppehållstillstånd. Det hade inte visats att barnets framtida utveckling och livskvalitet på ett avgörande sätt skulle äventyras genom att barnet återvände till hemlandet.

Synnerligen ömmande omständigheter ansågs inte finnas i MIG 2009:8 för ett ensamkommande barn utan anhöriga i Sverige. Barnet hade vistats relativt kort tid i Sverige och omständigheterna ansågs tala för att familjen fanns kvar i hemlandet. Barnet hade vidare fått sina grundläggande materiella behov samt behoven av omvårdnad och skola tillgodosedda i hemlandet. Det fanns ingenting som tydde på att barnet vid ett återvändande till hemlandet inte skulle få dessa behov tillgodosedda på nytt.

I MIG 2009:9 beviljades ett ensamkommande barn uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Barnets framtida psykosociala utveckling och hälsa skulle på ett avgörande sätt äventyras vid ett återvändande till hemlandet. Migrationsöverdomstolen beaktade vid den sammantagna bedömningen barnets svåra psykiska ohälsa som berodde på att han utsatts för flera traumatiska händelser i hemlandet, hans avsaknad av kontaktnät i hemlandet och förhållandena där.

6 Upphållstillstånd efter beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft

6.1 Nuvarande bestämmelse om uppehållstillstånd efter beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft

I samband med 2005 års utlänningslag infördes den ordning som regleras i 12 kap. 18 § UtL. Enligt denna ordning prövar Migrationsverket ex officio hinder mot verkställigheten av ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut inom ramen för verkställighetsärendet. Syftet med att införa bestämmelsen var bl.a. en strävan att förkorta tiden från ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft till dess verkställighet sker (prop. 2004/05:170 s. 222 f.). Ett nytt tredje stycke infördes senare i 12 kap. 18 § UtL för att i större utsträckning motverka familjeseperation i vissa familjeanknytningsfall där barn riskerar att skiljas från en förälder (prop. 2009/10:137 s. 21 f.). Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2010 (bet. 2009/10:Sfu18, rskr. 2009/10:284 och SFS 2010:440).

6.2 Tillämpningen av bestämmelsen om uppehållstillstånd efter beslut om avvísning eller utvisning som fått laga kraft

Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning som fått laga kraft kommer fram nya omständigheter av visst slag kan det utgöra hinder mot verkställighet. Om verkställighetshindret är bestående får Migrationsverket bevilja ett permanent uppehållstillstånd. Finns det endast ett tillfälligt hinder mot verkställighet, får verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Migrationsverket får också besluta om inhibition (12 kap. 18 § UtIL). I förarbetena anges att det ska vara fråga om rena undantagssituationer där en verkställighet inte bör eller kan ske. Migrationsverket har ex officio att beakta om det finns verkställighetshinder (prop. 2004/05:170 s. 299). Ett antal omständigheter aktualiseras vid prövningen av om det finns hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1–3 §§ UtIL, exempelvis om det finns skäl原因 att anta att utlänningsen sänds till ett land där han eller hon skulle vara i fara att utsättas för dödsstraff, tortyr eller kroppsstraff (12 kap. 18 § första stycket 1 UtIL). En annan omständighet som får betydelse för prövningen av verkställighetshinder är om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningsen (12 kap. 18 § första stycket 2 UtIL). Svårigheterna i en sådan situation att verkställa beslutet får dock inte till någon del bero på den enskildes vägran att medverka till verkställigheten (prop. 2004/05:170 s. 299). Med vägran eller avsiktlig fördröjning avses dock inte överklaganden som är tillåtna enligt processordningen eller svårigheter att få fram identitetshandlingar som ligger utanför utlänningsens egen kontroll. Medicinska hinder eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas kan också vara sådana nya omständigheter som aktualiseras vid prövningen (12 kap. 18 § första stycket 3 UtIL). Det kan i verkställighetsärendet ha kommit fram att utlänningsen blivit så svårt sjuk att det av den anledningen inte går att genomföra en verkställighet. Avgörande är inte svårighetsgraden av sjukdomen i sig utan om det aktuella sjukdomstillståndet utgör ett hinder mot verkställighet i det enskilda fallet. Ytterligare exempel på situationer där en verkställighet i det enskilda fallet framstår som orimlig är om ett barn inte kan tas om hand i hemlandet på ett lämpligt sätt sedan dess vårdnadshavare avlidit eller där det inte går att fastställa var föräldrarna uppehåller sig eller när ett barn riskerar att skiljas från en förälder under en lång tidsperiod om barnet inte kan bosätta sig i föräldrarnas hemland (prop. 2004/05:170 s. 226 och 299). När verkställighetsärendet rör barn är det enligt förarbetsuttalandena viktigt att påpeka att sådana omständigheter, liksom i grundärendet, måste tillmätas extra tyngd (prop. 2004/05:170 s. 226). Av förarbetena framgår vidare att det självfallet är omöjligt att göra någon fullständig uppräknings av situationer där en verkställighet inte bör eller kan ske med stöd av bestämmelsen. Ofta kan det bli fråga om att göra en sammanvägd bedömning av flera olika omständigheter i det enskilda fallet (prop. 2004/05:170 s. 299 f.).

Genom 2010 års lagändringar infördes, som nämnts, ett nytt tredje stycke i 12 kap. 18 § UtIL i syfte att motverka familjeseparation. Vid

bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns någon annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska i vissa fall konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige. Beaktandet bör ske med utgångspunkt i de konsekvenser som den befarade separationen kan få för barnet. I dessa fall bör barnets intresse av en sammanhållen familj ges större tyngd vid avvägningen mot att upprätthålla den reglerade invandringen (prop. 2009/10:137 s. 16 f.). Motsvarande bestämmelse finns i 5 kap. 18 § fjärde stycket UtL om när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord. Förarbeten och praxis som har utvecklats vid tillämpningen av den bestämmelsen bör kunna användas som vägledning även för tillämpningen av aktuell bestämmelse i 12 kap. 18 § tredje stycket UtL. I förarbetena till 5 kap. 18 § fjärde stycket UtL anges att konsekvenserna av att ett barn skiljs från sin förälder får bedömas utifrån förhållandena i den aktuella relationen med beaktande bl.a. av hur lång tid den befarade separationen väntas bestå, hur sammanlevnaden eller umgänget ser ut i vanliga fall och barnets särskilda behov sett utifrån bl.a. barnets ålder (prop. 2009/10:137 s. 27). I MIG 2011:23 uttalade Migrationsöverdomstolen att vid konsekvensbedömningen måste hänsyn också tas till vem som troligen skulle komma att ta hand om barnet under en separation och den personens förmåga att ta hand om barnet. I MIG 2011:27 riskerade ett barn att skiljas från sin pappa under i vart fall 18 månader, vilket Migrationsöverdomstolen ansåg vara en relativt lång tid. Vid konsekvensbedömningen beaktades, förutom barnets ålder, att barnets mamma hade behov av extra stöd i sin föräldraroll och att hon hade ett litet socialt nätverk samt att pappan var ett starkt stöd för henne och tog aktiv del i omvårdnaden av barnet.

7 Ett förtydligt barnrättsperspektiv

Regeringens bedömning: Bestämmelserna i utlänningslagen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och uppehållstillstånd vid verkställighetshinder behöver justeras för att förtydliga och säkerställa att barnets bästa beaktas.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att invända mot bedömningen. Några remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Amnesty International*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Svenska kyrkan* och *Riksförbundet för homosexuella, bisexuella och transpersoners rättigheter (RFSL)*, framför att det är angeläget med en översyn av utlänningslagen. *Barnombudsmannen*, *Svenska Barnläkarföreningen*, *Svenska Röda Korset*, *Sveriges kristna råd* och *Svenska kyrkan* begär vidare en uppföljning och utvärdering av lagförslagen.

Skälen för regeringens bedömning: När portalparagrafen om barnets bästa infördes i 1 kap. 10 § UtL betonade regeringen att bestämmelsen

Prop. 2013/14:216 bedömdes få särskild betydelse vid prövningen av humanitära skäl, dvs. det som i gällande ordning benämns synnerligen ömmande omständigheter, och att de humanitära skälen borde kunna vara av något mindre allvar och tyngd för att uppehållstillstånd skulle beviljas ett barn. I samband med 2005 års utlänningslag ansåg regeringen att ett förtydligande borde ske av hur portalparagrafen ska beaktas vid prövningen av synnerligen ömmande omständigheter avseende barn, varvid andra stycket i 5 kap. 6 § UtlL infördes (prop. 2004/05:170 s. 194).

12 kap. 18 § UtlL är generell utformad när det gäller möjligheten att bevilja uppehållstillstånd om det kommit fram nya omständigheter som innebär att det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning att ett beslut om avvisning eller utvisning inte bör verkställas. Bestämmelsen innehåller inte någon särskild föreskrift om barn som meddelats ett avlägsnandebeslut. I förarbetena till bestämmelsen hänvisas dock till portalparagrafen om barnets bästa och barns situation exemplifieras som en omständighet som ska beaktas vid bedömningen av om det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning till att verkställighet inte bör ske. De lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2010 för att motverka familjeseparation tar sikte på barn som riskerar att skiljas från en förälder för att föräldern har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft. Som redogjorts för ovan ska, om det finns någon annan särskild anledning till att ett beslut i dessa situationer inte bör verkställas, konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

Under år 2011 presenterades promemorian Synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder – en kartläggning av tillämpningen (Ds 2011:14). Enligt kartläggningen var det inte möjligt att göra en fullständig och korrekt jämförelse mellan rättstillämpningen av beslut som fattats med stöd av 1989 års utlänningslag och nuvarande bestämmelser i 5 kap. 6 § och 12 kap. 18 § UtlL. I maj 2013 överlämnade Migrationsspråkutredningen sitt betänkande Begripliga beslut på migrationsområdet (SOU 2013:37). Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Portalparagrafen om barnets bästa ska tillämpas i samtliga ärenden inom migrationsrätten. Vidare ska barnet enligt 1 kap. 11 § UtlL höras, om det inte är olämpligt, när frågor om tillstånd ska bedömas och ett barn berörs av ett beslut. Den hänsyn ska tas till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar. Av ett beslut som rör barn bör det framgå hur barnets bästa har beaktats. Bestämmelserna om synnerligen ömmande omständigheter och uppehållstillstånd vid verkställighetshinder behöver ändå justeras för att förtydliga och säkerställa att barnets bästa beaktas. Behovet av en justering beror på att det har förekommit fall där barn med särskilt ömmande omständigheter i svåra situationer har fallit utanför bestämmelsernas tillämpningsområde. En justering av de nuvarande bestämmelserna behövs således för att ytterligare lyfta fram barnrättsperspektivet och betona att en annan bedömning ska göras när det gäller barn. Därmed möjliggörs att barn som bedöms ha tungt vägande skäl och som skulle kunna riskera att hamna utanför bestämmelsernas tillämpningsområde framdeles kan beviljas uppehållstillstånd. Eftersom det är omständigheterna i det enskilda fallet

som ska ligga till grund för bedömningen, kan det inte anses lämpligt att ange en metod eller på annat sätt mer detaljerat reglera hur bedömningen med beaktande av barnets bästa närmare bör göras. De exempel som ges för att illustrera förändringen från synnerligen ömmande omständigheter till särskilt ömmande omständigheter och lättningen avseende verkställighetshinder när det gäller barn ska inte påverka bedömningen av när uppehållstillstånd ska beviljas för vuxna. Exempelen som ges är av särskild vikt för barn och därför bör barn få en särskilt gynnsam behandling i dessa fall. Det innebär emellertid inte att liknande exempel inte kan tillmätas vikt vid bedömningen för vuxna.

Några remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Barnombudsmannen*, *Amnesty International*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Svenska kyrkan* och *RFSL*, framhåller behovet av en översyn av utlänningslagen. Regeringen delar uppfattningen att det är angeläget att utlänningslagstiftningen ses över i tekniskt hänseende och att det finns anledning att återkomma till den frågan i ett annat sammanhang. En översyn av utlänningslagen i annat än tekniskt hänseende ser dock regeringen i dagsläget inte något behov av.

Några av remissinstanserna såsom *Barnombudsmannen*, *Svenska Barnläkarföreningen*, *Svenska Röda Korset*, *Sveriges kristna råd* och *Svenska kyrkan* begär en uppföljning och utvärdering av lagförslagen. Regeringen anser att det finns skäl att noggrant följa rättsutvecklingen av nu föreslagna lagändringar för att därefter ta ställning till om det föreligger behov av en eventuell utvärdering eller uppföljning.

Ett flertal remissinstanser såsom *Socialstyrelsen*, *Barnombudsmannen*, *Stockholms universitet*, *Barnens Rätt I Samhället (BRIS)*, *Amnesty International*, *Sveriges kristna råd*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Rädda Barnen*, *Svenska Röda Korset*, *Unicef Sverige*, *Svenska kyrkan* och *RFSL* anser att det finns ett behov av ytterligare åtgärder. Exempel på åtgärder som föreslås är bl.a. att barnkonventionen ska bli tillämplig som svensk lag, att regeringen ska fatta beslut om att underteckna det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen, att barn bör ha ett särskilt offentligt biträde, att barn inte ska separeras från sina föräldrar om det inte är för barnets bästa, att omhändertagna barn inte ska kunna utvisas och att bestämmelsen i 8 kap. 6 § UtL om omedelbar verkställighet inte ska kunna tillämpas på barnfamiljer samt att föreslagna lagändringar även ska omfatta vuxna sökande och hbtq-flyktingar.

Regeringen har under år 2013 tillsatt en särskild utredare med uppdrag att göra en kartläggning inom särskilt angelägna områden av hur tillämpningen av lagar och andra föreskrifter överensstämmer med barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt. Utredaren ska vidare analysera fördelar och nackdelar med att inkorporera barnkonventionen i svensk rätt. Uppdraget ska redovisas senast den 4 mars 2015 (dir. 2013:35). Frågor om familjeseparation behandlas i en promemoria Upphållstillstånd för vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige (Ds 2013:73). Promemorian har remitterats och bereds för närvarande i Justitiedepartementet. Övriga synpunkter med förslag till åtgärder har inte någon direkt koppling till de frågor som behandlas i detta lagstiftningsärendet och kan därför inte beaktas inom ramen för ärendet.

8 Upphållstillstånd för barn

8.1 Barn kan beviljas upphållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande

Regeringens förslag: I bestämmelsen om upphållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska det anges att barn får beviljas upphållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Ett flertal remissinstanser, däribland *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Migrationsverket*, *Barnombudsmannen*, *Stockholms universitet*, *Sveriges advokatsamfund*, *Amnesty International*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Riksföreningen för gode män och vårdnadshavare (RGMV)*, *Svenska Röda Korset*, *BRIS* och *RFSL*, efterlyser analyser av de förändringar lagförslagen innebär och vägledning för tillämpningen. Nämda remissinstanser och *Rädda Barnen* efterfrågar vidare förtydliganden och djupgående exemplifiering på omständigheter som kan ingå i bedömningen. *Socialstyrelsen* anför att det bör anges i lagtexten, antingen i portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtIL eller i 5 kap. 6 § UtIL, att vad som är bäst för barnet ska vara avgörande i den sammanvägda bedömningen av omständigheterna i barnets ärende om upphållstillstånd. *UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna*, *Amnesty International*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Sveriges kristna råd*, *Svenska kyrkan*, *Rädda Barnen*, *Svenska Barnläkarföreningen*, *Svenska Röda Korset* och *BRIS* samt *Unicef Sverige* vill betona vikten av att barns egna skäl utreds. De vill också ytterligare poängtera Migrationsverkets ansvar att göra gedigna utredningar. Remissinstanserna vill också att överväganden och omständigheter samt genomförande av barnkonsekvensanalyser redovisas i beslut enligt utlänningslagen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande ordning får barn beviljas upphållstillstånd enligt bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Som redogjorts för ovan är bestämmelsen även när det gäller barn av undantagskaraktär och blir tillämplig först när övriga grunder för upphållstillstånd har prövats. När prövningen görs för barn är det samma omständigheter som för vuxna som särskilt ska beaktas, dvs. hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet. I det enskilda fallet är det den sammanvägda bedömningen av omständigheterna i barnets ärende som är avgörande för om upphållstillstånd ska beviljas eller inte.

Nuvarande regelverk bör justeras för att förtydliga barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa. Som föreslagits i promemorian bör detta lämpligen ske genom att bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter justeras så att det uttryckligen framgår att barn får bevil-

jas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. Begreppet särskilt är en tydlig och etablerad term i det juridiska språkbruket och skillnaden i förhållandet till begreppet synnerligen är välkänd inom rättstillämpningen. Nuvarande formulering i 5 kap. 6 § andra stycket UtL bör därför enligt regeringen ändras på det angivna sättet för att tydligare klargöra skillnaden i bedömningen av frågan om uppehållstillstånd mellan vuxna och barn. Ett sådant förtydligande av gällande regelverk kommer därmed att underlätta bedömningarna och möjliggöra att fler barn kan komma att omfattas av bestämmelsen och beviljas uppehållstillstånd. Förslaget ligger i linje med tidigare förarbetsuttalanden om att barn ska uppmärksammas som individer som kan ha egna skäl för uppehållstillstånd och inte endast prövas som en del av föräldrarnas ärende (jfr prop. 1988/89:86 s. 81 och prop. 2004/05:170 s. 195 och 281). Regeringen vill betona dessa uttalanden och instämmer i synpunkterna från *UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna*, *Amnesty International*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Sveriges kristna råd*, *Svenska kyrkan*, *Rädda Barnen*, *Svenska Barnläkarförbundet*, *Svenska Röda Korset* och *BRIS* samt *Unicef Sverige* när det gäller vikten av att barns egna skäl utreds och att det ska vara fortsatt fokus på barns skyddsbehov i asylprocessen.

Principen om barnets bästa återges i portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtL. Bestämmelsen gäller i samtliga ärenden och i alla skeden av migrationsprocessen. Likartat utformade bestämmelser om barnets bästa finns också bl.a. i föräldrabalken och socialtjänstlagen (2001:453). Som *Socialstyrelsen* påpekar är det av stor vikt att barnrättsperspektivet tydliggörs. Regeringen anser dock att det kan leda till oklarheter om man frångår likartade bestämmelsers vedertagna lydelse. Regeringen avser inte att ändra det förhållandet att det ska ske en avvägning av olika intressen i varje enskilt fall där principen om barnets bästa ingår i bedömningen. Av den anledningen bör inte av *Socialstyrelsen* förordat tillägg om barnets bästa till lagtexten i portalparagrafen eller i 5 kap. 6 § UtL göras.

Användandet av begreppet särskilt ömmande omständigheter medför att nuvarande reglering förtydligas och att barnrättsperspektivet ytterligare lyfts fram. Generellt sett innebär alltså förslaget att det inte ställs lika höga krav som enligt gällande ordning för att barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd enligt den aktuella bestämmelsen. Det är dock viktigt att betona att avgörande för frågan om uppehållstillstånd är den samlade bedömningen i varje enskilt fall och att det inte uttömmade går att ange samtliga omständigheter som kan komma att beaktas vid denna bedömning. Förslaget avser alltså inte att ändra förhållandet att det ska ske en sammanvägd bedömning av omständigheterna i det enskilda ärendet vid prövningen av om uppehållstillstånd ska beviljas eller inte. Vid prövningen av rätten till uppehållstillstånd måste Sveriges internationella åtaganden självfallet beaktas liksom hur dessa åtaganden har tolkats av berörda internationella och nationella domstolar, se bl.a. MIG 2012:13 där Migrationsöverdomstolen har gjort uttalanden om bl.a. rätten till skydd för privat- och familjeliv i artikel 8 Europakonventionen och visstelse i Sverige.

Exempel på faktorer som i den samlade bedömningen bör kunna komma att beaktas som särskilt ömmande omständigheter är om ett barn

Prop. 2013/14:216 i Sverige har ett medicinskt tillstånd som kräver avancerad vård, och det är oklart om det finns tillgång till vård i hemlandet. Som bl.a. *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Migrationsverket* samt *Sveriges advokatsamfund* vill ha klarlagt ingår både akut och habiliterande vård i begreppet vård. För att det ska anses vara oklart om vård finns att tillgå i hemlandet måste det vara så att det inte tillfredsställande går att utreda att vård finns. Ytterligare omständigheter som kan komma att ingå i bedömningen är om ett barn i Sverige under viss tid har dokumenterats med en svårartad sjukdom och det är konstaterat att ett uppbrott på ett avgörande sätt skulle få märkbara negativa konsekvenser för barnets sjukdomstillstånd. Vad som vidare kan komma att beaktas är om barnet har upplevt svåra traumatiska händelser i hemlandet som inte konstituerar skyddsbehov, men där dessa händelser har orsakat barnet allvarliga besvär och ett återvändande till miljön i hemlandet påtagligt skulle förvärra besvären.

Ett barn kan också komma att beviljas uppehållstillstånd om han eller hon, på grund av en olycka eller annat allvarligt tillbud som inträffat i Sverige, är i behov av fortgående vård som inte är av övergående natur. Det skulle förutsätta att möjligheterna för det enskilda barnet att få tillgång till vård i hemlandet är begränsade och att den positiva effekten för barnet därmed skulle avstanna eller upphöra vid avbruten vård i Sverige. Regeringen vill även påpeka att en utvisning i vissa fall skulle kunna falla inom tillämpningsområdet för omänsklig eller förnedrande behandling enligt artikel 3 i Europakonventionen.

En omständighet som kan komma att beaktas i den sammantagna bedömningen är att barnet är omhändertaget av sociala myndigheter. Som *Migrationsverket* anför är det omständigheterna som har resulterat i ett omhändertagande och inte beslutet i sig som ska beaktas vid bedömningen. Det är vidare en framåtsyftande bedömning av vårdbehovet som bör göras, dvs. om behovet av vårdinsatser kan lösas i hemlandet vid ett eventuellt återvändande. Lagförslaget ger även utrymme för att beakta att exempelvis ett barn som saknar nätverk i hemlandet har fått ett nätverk i Sverige och att avsaknaden av detta nätverk allvarligt skulle äventyra barnets framtida psykosociala utveckling. Som bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö* påpekar ska det vara ett för barnet fungerande nätverk och att det är förenligt med barnets bästa att hänvisas till nätverket. Nätverket kan exempelvis utgöras av personer som barnet etablerat familjesammanhållning med under familjehemsplacering när barnet saknar släktingar i Sverige eller i hemlandet. Vid bedömningen av om ett barn har etablerat nätverk bör även den tid som barnet har vistats i Sverige kunna komma att få betydelse. Även vistelsetiden i sig är en omständighet som kan komma att beaktas när det gäller barnets anpassning till Sverige. Det är barnets anknytning till Sverige som är det väsentliga i detta sammanhang. Det kan inte ställas upp någon exakt gräns för hur lång tid ett barn ska ha vistats i Sverige för att ha uppnått en tillräckligt stark anknytning till svenska förhållanden (jfr prop. 2004/05:170 s. 280 och MIG 2012:13). I den sammantagna bedömningen bör även ett underårigt barns bristande möjligheter att påverka sin egen situation och vistelse i Sverige kunna beaktas.

Vissa av de angivna exemplen ovan har utformats med beaktande av att handläggningstiden och därmed barnets väntan på beslut om uppehållstillstånd kan bli lång, särskilt om beslutet överklagas till domstol.

Handläggningstider kan vidare påverkas av yttre, oförutsedda omständigheter. Regeringen instämmer i påpekanden från *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Migrationsverket* att handläggningstiden i princip saknar betydelse. Avgörande för bedömningen är i stället de omständigheter som kan inträffa under tiden från ansökan om uppehållstillstånd till dess ärendet har avgjorts.

Det bör i detta sammanhang åter betonas att nyss angiven exemplifiering av omständigheter som kan komma att ingå i den sammantagna bedömningen av särskilt ömmande omständigheter inte är uttömmande. Självklart kan även andra omständigheter komma att beaktas vid den samlade bedömningen av om uppehållstillstånd bör beviljas. Några remissinstanser, såsom *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Migrationsverket*, *Barnombudsmannen*, *Sveriges advokatsamfund*, *Amnesty International*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *RGMV*, *Svenska Röda Korset*, *BRIS* och *RFSL*, efterlyser mer ingående vägledning för tillämpningen samt vill ha förtydliganden och djupgående exemplifiering på tänkbara omständigheter. Även om regeringen kan förstå att bedömningarna kan vara komplicerade i många fall, är det inte lämpligt att i lag eller genom förarbetsuttalanden mer detaljerat reglera hur övervägandena ska gå till. Bakgrunden är att en sådan detaljeringsgrad enligt regeringens mening skulle motverka önskemålet att åstadkomma en flexibel reglering som är hållbar över tid och där tillbörlig hänsyn tas till omständigheterna i varje enskilt fall med beaktade av bl.a. utvecklingen i rättspraxis. Regeringen anser att regleringen bör utformas så att varierande omständigheter kan komma att beaktas vid den samlade bedömningen. En detaljerad reglering av överväganden och ytterligare angivna exempel riskerar att äventyra avsikten med föreslagen ändring att fler barn ska kunna komma att omfattas av tillståndsgrunden.

Även om förslaget bl.a. innebär ett förtydligande av barnrättsperspektivet och beräknas leda till att fler barn kommer att omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde, gäller fortfarande tidigare uttalanden om att barnets bästa inte kan ges en så långtgående innebörd att det i princip blir till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn (jfr prop. 1996/97:25 s. 247, prop. 2004/05:170 s. 194).

Av praxis framgår att när ett barn har fått uppehållstillstånd med stöd av den aktuella bestämmelsen har även barnets förälder beviljats uppehållstillstånd för att kunna stanna i Sverige. Någon ändring av detta förhållande är inte avsedd med den föreslagna lagändringen.

UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna, *Amnesty International*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Sveriges kristna råd* och *Svenska kyrkan*, *Rädda Barnen*, *Svenska Barnläkarföreningen* och *Svenska Röda Korset*, *BRIS* samt *Unicef Sverige* framför synpunkter om Migrationsverkets ansvar att göra gedigna utredningar samt att överväganden och omständigheter, inklusive att barnkonsekvensanalyser har gjorts, ska redovisas i beslut. Regeringen vill med anledning av detta åter hänvisa till att principen om barnets bästa genom syr hela migrationsprocessen och att principen således ska tillämpas i samtliga migrationsärenden och att det ska vara en sammantagen bedömning av konsekvenserna för barnet. Migrationsverket ska, utifrån verkets bedömning, utreda ärenden så som deras beskaffenhet kräver. Som

Prop. 2013/14:216 nämns ovan överlämnade Migrationsspråkutredningen i maj 2013 betänkandet Begripliga beslut på migrationsområdet (SOU 2013:37) innefattande bl.a. en kartläggning av hur Migrationsverkets beslut är utformade och uppfattas av enskilda parter, överinstanser och andra myndigheter. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen har i tidigare regleringsbrev, senast år 2012, gett Migrationsverket i uppdrag att särskilt redovisa hur verket säkerställer att barns egna asylskäl utreds, bedöms och redovisas i beslut. Enligt förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket ska Migrationsverket använda s.k. barnkonsekvensanalyser inför beslut eller andra åtgärder som rör barn.

8.2 Uppehållstillstånd för barn efter beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft

Regeringens förslag: I bestämmelsen om att uppehållstillstånd får beviljas efter beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft ska det uttryckligen anges att de omständigheter när det gäller medicinska hinder eller annan särskild anledning som kommer fram i ett barns ärende inte behöver vara av samma allvar och tyngd som när det gäller vuxna personer.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller har inte haft några synpunkter på förslaget. *Förvaltningsrätten i Göteborg, Migrationsverket, Barnombudsmannen, Rädda Barnen, Svenska Röda Korset* och *BRIS* samt *RFSL* ifrågasätter föreslagen lydelse, efterlyser vägledning och ytterligare exemplifiering för tillämpningen samt klagörande hur förslaget förhåller sig till bestämmelsen om ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § UtlL. *Socialstyrelsen* anför att barnrättsperspektivet behöver förtydligas genom att Migrationsverket åläggs att inhämta yttrande från socialnämnden när verket överväger att vägra uppehållstillstånd. *Migrationsverket* påkallar klagörande hur bestämmelsen förhåller sig till bestämmelsen i 1 kap. 11 § UtlL om att barn ska höras när frågor om tillstånd ska bedömas.

Skälen för regeringens förslag: Som redogjorts för ovan innehåller bestämmelsen i 12 kap. 18 § UtlL inte någon särskild reglering vad gäller barns situation vid verkställighetshinder. Portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtlL är tillämplig i samtliga ärenden på migrationsområdet. Det ska alltså även i verkställighetsärenden särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Även bestämmelsen om att höra barnet i 1 kap. 11 § UtlL är tillämplig i samtliga ärenden som rör barn då bedömning av tillstånd ska göras. Bestämmelsen har sin grund i artikel 12 barnkonventionen. Barnet ska ges möjlighet att höras, men det krävs inte att barnet hörs direkt inför beslutande myndighet. Enligt barnkonventionen får staterna självständigt besluta om formerna för hörandet. Barnet kan således höras genom företrädare eller ett lämpligt organ och det ska ske på ett sätt som är förenligt med statens nationella procedurregler. Uttrycket höras innebär inte

samma sak som att barnet ska förhöras (prop. 2004/05:170 s. 145 och 269). I syfte att förtydliga barnrättsperspektivet och ytterligare säkra portalparagrafens genomslag bör det enligt regeringens mening göras en justering av bestämmelsen om verkställighetshinder. En sådan justering är också rimlig och väl avvägd i förhållande till föreslagen bestämmelse om uppehållstillstånd för barn vid särskilt ömmande omständigheter. Verkställighetsbestämmelserna i 12 kap. 18 § UtIL innehåller redan termen särskild. Regeringen anser därför inte, vilket bl.a. *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Migrationsverket*, *Barnombudsmannen* och *Rädda Barnen* anför, att lydelsen bör vara densamma som föreslås i bestämmelsen om ömmande omständigheter. I stället bör framhävandet av barnrättsperspektivet i bestämmelsen om verkställighetshinder, på det sätt som föreslås i promemorian, lämpligen ske genom en justering som innebär att det anges att de nya omständigheter rörande medicinska hinder eller annan särskild anledning som kommer fram i ett barns ärende inte behöver vara av samma allvar och tyngd som när det gäller vuxna personer. Liksom när det gäller förslaget att införa en bestämmelse om särskilt ömmande omständigheter framhålls därmed att omständigheter i barns ärende måste tillmätas extra tyngd (jfr prop. 2004/05:170 s. 299). Det finns även anledning att markera att det rör sig om två olika bestämmelser och att prövningen av ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § UtIL och bestämmelsen om verkställighetshinder i 12 kap. 18 § UtIL skiljer sig åt. Även om det kan vara likartade omständigheter som aktualiseras vid tillämpningen av de båda lagrummen, rör det sig om olika bedömningar. Regeringen anser att det inte går att göra ett generellt ställningstagande om att vägledning kan ges från det ena lagrummet vid tillämpning av det andra. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som blir avgörande för den sammantagna bedömningen vid prövningen av respektive bestämmelse.

Exempel på nya omständigheter som kan få betydelse vid bedömningen kan vara att ett barns föräldrar, efter ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som fått laga kraft, har drabbats av sådana psykiska problem att de inte kan sörja för barnet utan stöd av släktingar som befinner sig i Sverige och tillräckligt stöd från släktingar, myndigheter eller organisationer inte finns att tillgå i hemlandet. Vid prövningen i det enskilda fallet skulle barnet kunna beviljas uppehållstillstånd i dessa situationer. Ännu en omständighet som kan beaktas är att ett barn är omhändertaget av sociala myndigheter och att barnets föräldrar, exempelvis på grund av bristande föräldraförmåga, inte medverkar i planeringen för barnet. Som *Migrationsverket* anför är det även här omständigheterna som har lett fram till ett omhändertagande som är avgörande och inte beslutet i sig som ska beaktas vid bedömningen. Det är vidare en framåtsyftande bedömning av vårdbehovet som ska göras, dvs. huruvida behovet av vårdinsatser kan lösas i hemlandet vid ett eventuellt återvändande. Barnet bör i dessa fall kunna beviljas uppehållstillstånd i verkställighetsärendet om de nya omständigheterna innebär att barnet vid ett återvändande riskerar att hamna i en svår situation i hemlandet i avsaknad av lämpligt omhändertagande av släktingar eller mottagningsenheter. En annan omständighet skulle kunna vara om ett barn lider av ett allvarligt sjukdomstillstånd som uppkommit eller förvärrats efter ett beslut om avvisning eller utvisning, och det är oklart om barnet kan få tillgång till vård i

Prop. 2013/14:216 hemlandet. Vissa remissinstanser efterlyser vägledning och ytterligare exemplifiering för tillämpningen. Regeringen anser på samma sätt som när det gäller den föreslagna bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter, att det inte heller i detta fall går att ange en mer detaljerad reglering för vilka överväganden som ska göras eller räkna upp samtliga de omständigheter som kan ingå i bedömningen. Regeringens uppfattning är, som redan nämnts, att en mer detaljerad reglering med ytterligare exemplifiering skulle riskera att leda till att bestämmelsen inte kan tillämpas på oförutsedda och varierande omständigheter med risk för att barn som borde omfattas av tillämpningsområdet faller utanför. Sveriges internationella åtaganden måste beaktas även vid dessa bedömningar och hur berörda internationella och nationella domstolar har tolkat ifrågakvarande åtagande, jfr bl.a. MIG 2012:13. En prövning får alltså ske i varje enskilt fall.

När det gäller *Socialstyrelsens* synpunkt att Migrationsverket bör åläggas att inhämta yttrande från socialnämnden när verket överväger att vägra uppehållstillstånd, hänvisar regeringen till att Migrationsverket ska presentera ett fullgott beslutsunderlag i varje ärende, vilket exempelvis kan innebära att ett yttrande från t.ex. socialnämnden inhämtas (jfr prop. 1996/97:25 s. 268).

Liksom enligt den föreslagna bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter måste barnets individuella skäl för uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § UtL prövas särskilt och inte som en del av föräldrarnas ärenden. Även här gäller dock att prövningen av barnets bästa i förhållande till utlänningslagstiftningen inte kan ges så långtgående innebörd att det i princip blir till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn (jfr prop. 1996/97:25 s. 247).

När ett barn har fått uppehållstillstånd vid ett verkställighetshinder bör det, precis som vid tillämpningen av 5 kap. 6 § UtL, finnas förutsättningar att också ge uppehållstillstånd till barnets förälder.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2014.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *RFSL* vill att det klargörs om en asylsökande som fortfarande befinner sig i Sverige trots ett avgörande som fått laga kraft kan begära en ny prövning enligt den nya lydelsen av utlänningslagen. Övriga remissinstanser har inte haft något att invända mot förslaget eller bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De föreslagna lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2014. De föreslagna reglerna ska, om inte något annat särskilt föreskrivs, tillämpas vid prövning som sker från den dag då de nya reglerna träder i kraft (jfr RÅ 1991 ref. 1). Detta innebär inte att beslut om avvisning och utvisning som fått laga kraft upphävs under andra förutsättningar än de som föreskrivs i 12 kap. 18–19 a §§ UtL. Något behov av övergångsbestämmelser eller det klargörande som *RFSL* efterfrågar finns inte enligt regeringens mening.

10 Kostnader och andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen beräknas leda till ökade kostnader för statliga ersättningar till kommunerna och till Arbetsförmedlingen för förvaltning och utbetalning av ersättning till enskilda individer. Från år 2014 bedöms en successiv upptrappning av kostnaderna ske, som från och med år 2019 väntas uppgå till 211 miljoner kronor årligen. Förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader för Migrationsverket eller domstolarna eller i övrigt innebära kostnadsökningar för samhället. Finansiering sker genom att berörda anslag har ökat genom beslut om budgetpropositionen för år 2014.

Promemorians bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanser har inte haft några synpunkter på bedömningen. *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Malmö* anför att antalet mål kan komma att öka vilket leder till ökade kostnader. *Förvaltningsrätten i Göteborg* anför vidare att även Migrationsverkets kostnader sannolikt kommer att öka och att det inte finns någon bedömning av vilka merkostnader förslagen kommer att innebära för bl.a. sjukvården samt för vård och omsorgen i övrigt.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för statliga ersättningar

De föreslagna ändringarna i 5 kap. 6 § och 12 kap. 18 § UtL innebär att barnrättsperspektivet ytterligare lyfts fram i fråga om beviljande av uppehållstillstånd. Förslagen förväntas innebära att fler uppehållstillstånd beviljas med stöd av 5 kap. 6 § och 12 kap. 18 § UtL. Som en konsekvens av detta bedöms de statliga ersättningarna till kommuner för flyktingmottagande och till Arbetsförmedlingen för etableringsersättning, etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare öka. Även de statliga ersättningarna till kommunerna för ensamkommande barns boende och omvårdnad bedöms öka. Beräkningen bygger på barnens behov fram till och med 21 års ålder. Regeringen bedömer, till skillnad från vad *Förvaltningsrätten i Göteborg* anför, inte att förslagen innebär andra kostnadsökningar för samhället inberäknat sjukvården.

Tabell 10.1 Sammanställning över ökade statliga ersättningar i mnkr

År	2014	2015	2016	2017
Statliga ersättningar	12	66	119	161

Konsekvenser för myndigheterna

Förslagen förväntas medföra att ansökningar om uppehållstillstånd som tidigare ledde till beslut om avslag nu kommer att bifallas. Att fler barn och anhöriga till dessa beräknas få stanna i Sverige leder till en ökning av Arbetsförmedlingens kostnader för att administrera etableringsinsatser m.m.

Tabell 10.2 Sammanställning över ökade kostnader för Arbetsförmedlingens administration i mnkr

År	2014	2015	2016	2017
Administration	0,2	1,2	1,9	1,7

Förslagen beräknas inte leda till några ökade kostnader för Migrationsverket eller domstolarna. Eventuellt kan antalet ärenden som överklagas minska, vilket skulle leda till minskade kostnader för dessa myndigheter. Regeringen bedömer alltså att förslagen inte innebär någon omfattande förändring för domstolarna och kan därför inte förutse en sådan ökning av kostnader som *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Malmö* framför. Om förslagen ändå skulle leda till en kostnadsökning bedöms den bli marginell och rymmas inom befintliga anslagsramar.

Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män

Förslagen bedöms inte ha några särskilda konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor.

11 Författningskommentar

Förslaget till ändring i utlänningslagen (2005:716)

5 kap.

6 § Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänningsområde om det vid en samlad bedömning av utlänningsområdets situation *finns* sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen *ska* utlänningsområdets hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet *särskilt beaktas*.

För barn får uppehållstillstånd enligt första stycket beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande.

Andra stycket ändras på så sätt att det nu anges att barn får beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. Övervägandena finns i avsnitt 8.1. Formuleringen innebär att det inte ställs lika höga krav som enligt gällande ordning för att barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd.

Även när det gäller barn ska bestämmelsen tillämpas endast om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund. En samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste alltid göras. De omständigheter som särskilt ska beaktas för vuxna, dvs. hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet, ska också särskilt beaktas i barns ärenden. Barns skäl ska prövas separat och inte enbart som en del av föräldrarnas ärenden.

Som exempel på omständigheter som kan anses vara särskilt ömmande i den samlade bedömningen kan nämnas situationen att ett barn i Sverige har ett medicinskt tillstånd som kräver avancerad vård, och det är oklart om det finns tillgång till vård i hemlandet. I begreppet vård ingår både akut och habiliterande vård. För att det ska anses oklart om vård finns att tillgå i hemlandet måste det vara så att det inte tillfredsställande går att utreda att vård finns. Även faktorer som att ett barn i Sverige under viss tid har dokumenterats med en svårartad sjukdom och det är konstaterat att ett uppbrott på ett avgörande sätt skulle få märkbara negativa konsekvenser för barnets sjukdomstillstånd kan ingå i bedömningen. Vad som vidare kan beaktas är om barnet har upplevt svåra traumatiska händelser i hemlandet som inte konstituerar skyddsbehov, men där dessa händelser har orsakat barnet allvarliga besvär och ett återvändande till miljön i hemlandet påtagligt skulle förvärra besvären.

Ett barn kan också komma att beviljas uppehållstillstånd om det, på grund av en olycka eller annat allvarligt tillbud som inträffat i Sverige, är i behov av fortgående vård som inte är av övergående natur. Det skulle förutsätta att möjligheterna för det enskilda barnet att få tillgång till vård i hemlandet är begränsade och att den positiva effekten för barnet därmed skulle avstanna eller upphöra vid avbruten vård i Sverige.

En omständighet som kan komma att beaktas i den sammantagna bedömningen är att barnet är omhändertaget av sociala myndigheter. Det är i så fall omständigheterna som har lett fram till omhändertagandet som är avgörande och inte beslutet i sig. Lagförslaget ger även utrymme för att beakta att exempelvis barn, som saknar nätverk i hemlandet, har fått ett fungerande nätverk i Sverige och att avsaknaden av detta nätverk allvarligt skulle äventyra barnets framtida psykosociala utveckling. Nätverket kan exempelvis utgöras av personer som barnet etablerat familjesammanhållning med under familjehemsplacering när barnet saknar släktingar i Sverige eller i hemlandet. Vid bedömningen av om ett barn har etablerat ett nätverk kan även den tid som barnet har vistats i Sverige kunna komma att få betydelse som en omständighet i den samlade bedömningen. Även vistelsetiden är en omständighet som kan komma att beaktas i den samlade bedömningen, men det kan inte ställas upp någon exakt gräns för hur lång tid ett barn ska ha vistats i Sverige för att ha uppnått en tillräcklig stark anknytning till svenska förhållanden (jfr prop. 2004/05:170 s. 280). Exempelifieringen av omständigheter är inte avsedd att vara en uttömmande uppräkningslista.

I övrigt ändras bestämmelsen endast redaktionellt.

12 kap.

18 § Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som *fått* laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §,

- Prop. 2013/14:216
2. det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utläningen, eller
 3. det finns medicinska hinder eller *någon* annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas,
- får Migrationsverket, om hindret är bestående, bevilja permanent uppehållstillstånd.

Finns det endast ett tillfälligt hinder mot verkställighet, får verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Barn får beviljas permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket 3 även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns *någon* annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4 eller 5 kap. 3 a § första stycket 1–3 eller andra stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

Paragrafen reglerar vilka åtgärder Migrationsverket får vidta om det i ett ärende om verkställighet kommer fram nya omständigheter som enligt Migrationsverkets bedömning innebär hinder mot verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår uttryckligen att när verkställighetshinder beror på medicinska hinder eller annan särskild anledning behöver de nya omständigheterna i ett barns ärende inte ha samma allvar och tyngd som krävs för att vuxna personer ska få uppehållstillstånd. Exempel på nya omständigheter som kan få betydelse vid bedömningen kan vara att ett barns föräldrar, efter att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut fått laga kraft, har drabbats av sådana psykiska problem att de inte kan sörja för barnet utan stöd av släktingar som befinner sig i Sverige och tillräckligt stöd från släktingar, myndigheter eller organisationer inte finns att tillgå i hemlandet. Ännu en omständighet som kan beaktas är att ett barn är omhändertaget av sociala myndigheter och att barnets föräldrar, exempelvis på grund av bristande föräldraförmåga, inte medverkat i planeringen för barnet. Barnet kan i dessa fall beviljas uppehållstillstånd i verkställighetsärendet om de nya omständigheterna innebär att barnet vid ett återvändande riskerar att hamna i en svår situation i hemlandet i avsaknad av lämpligt omhändertagande av släktingar eller mottagningsenheter. En annan omständighet skulle kunna vara om ett barn lider av ett allvarligt sjukdomstillstånd som uppkommit eller förvärrats efter ett beslut om avvisning eller utvisning, och det är oklart om barnet kan få tillgång till vård i hemlandet. Exemplifieringen av omständigheter är inte avsedd att vara en uttömmande uppräkningslista.

I övrigt ändras bestämmelsen endast redaktionellt.

Sammanfattning av departementspromemorian Särskilt ömmande omständigheter (Ds 2014:5)

Prop. 2013/14:216
Bilaga 1

I promemorian presenteras förslag till ändringar i utlänningslagen (2005:716), nedan förkortad UtL, som syftar till att ytterligare lyfta fram barnrättsperspektivet och framhålla principen om barnets bästa.

I promemorian föreslås att bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § UtL ändras vad gäller barn så att uppehållstillstånd får beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande. Det föreslås också en ändring i 12 kap. 18 § UtL. Enligt förslaget får barn beviljas permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning när det kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas, även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Förslagen innebär att det inte kommer att ställas lika höga krav som enligt gällande ordning för att barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd enligt de aktuella bestämmelserna. Förändringarna syftar till att underlätta bedömningarna och möjliggöra att fler barn ska kunna omfattas av bestämmelserna och beviljas uppehållstillstånd.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 6 § och 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen *skall* särskilt beaktas utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd skall beviljas vuxna personer.

Föreslagen lydelse

5 kap.

6 §

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen *ska* särskilt beaktas utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

För barn får uppehållstillstånd enligt första stycket beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande.

12kap.

18 §²

Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §,
 2. det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningsen, eller
 3. det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas,
- får Migrationsverket, om hindret är bestående, bevilja permanent uppehållstillstånd.

Föreligger endast ett tillfälligt hinder mot verkställighet, får verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns annan *Barn får beviljas permanent eller tidsbegränsat uppehållstill-*

² Senaste lydelse 2010:440.

särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1-4, 5 kap. 3 a § första stycket 1-3 eller andra stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

stånd enligt första stycket 3 även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1-4 eller 5 kap. 3 a § första stycket 1-3 eller andra stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

Förteckning över remissinstanser

Följande myndigheter och organisationer har anmodats respektive erbjudits att lämna synpunkter på departementspromemorian Särskilt ömmande omständigheter (Ds 2014:5).

Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Luleå, Justitiekanslern, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges advokatsamfund, UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna, Amnesty International, Caritas Sverige, Sveriges kristna råd, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR), Riksföreningen gode män vårdnadshavare (RGMV), Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen, Läkare i Världen, Svenska Barnläkarföreningen, Svenska Röda Korset, Barnens Rätt I Samhället (BRIS), Riksförbundet för homosexuella, bisexuella och transpersoners rättigheter (RFSL), UNICEF Sverige och Svenska kyrkan.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-03-27

Närvarande: F.d. justitieråden Leif Thorsson och Per Virdesten samt justitierådet Olle Stenman.

Särskilt ömmande omständigheter

Enligt en lagrådsremiss den 20 mars 2014 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättsakkunniga Therese Persson.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 april 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelson, Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Billström

Regeringen beslutar proposition Särskilt ömmande omständigheter