

Rättsavdelningen
Karin Juhlén
karin.juhlen@socialstyrelsen.se

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Socialstyrelsens yttrande över betänkandet En långsiktig hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)

Ert diarienummer Ju2020/03215

Inledning

Socialstyrelsen avgränsar sitt yttrande till frågor i förslaget som berör myndighetens verksamhetsområde och lämnar utifrån detta följande synpunkter.

6.5.1 Tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel

Socialstyrelsen har lämnat remissyttranden såväl inför det att lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den s.k. tillfälliga lagen) infördes som inför dess förlängning.¹

I Socialstyrelsens yttrande 2016 konstaterade vi att tillfälliga uppehållstillstånd påverkar människor negativt genom den osäkerhet och oro över framtiden det leder till och att detta påverkar såväl personers hälsa som motivation och möjligheter till integration. Vi pekade bland annat på följande. Asylsökande är en sårbar grupp som enligt svensk och internationell litteratur ofta har en sämre hälsa. I barnfamiljer kan föräldrars oro leda till försämrad förmåga att se och tillgodogöra sina barns behov. Barns egen oro och att uppleva sina föräldrars reaktioner kan ge såväl psykiska som fysiska reaktioner som är skadliga för barnen. Det kan utifrån den osäkra situationen uppstå ett behov av placering utanför familjen eller andra insatser inom socialtjänsten.

I yttrandet från 2019 bekräftade vi den bilden och lyfte bland annat fram följande. En ökad psykisk ohälsa hade observerats inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsens Kunskapscentrum för ensamkommande barn hade uppmärksammat att flera ensamkommande barn mådde psykiskt dåligt och att suicid och suicidförsök förekom.² Vad gäller barn, kan oro för framtiden och familjemedlemmars situation leda till svårigheter att till exempel ta till sig undervisning. Förutsägbarhet och tydlighet är särskilt viktigt för att barn och unga ska må bra och utvecklas väl.

¹ Dnr 10.1-4637/2016 samt 3.1-5641/2019.

² E Mittendorfer-Rutz, A Hagström, A-C Hollander. High Suicide Rates Among Unaccompanied Minors/Youth. KI. 2017.

Utöver detta vill Socialstyrelsen nu lyfta fram följande.

Påverkan på människors hälsa

Studier visar att människor som flyr sitt hemland är en utsatt grupp där förluster av anhöriga och kultur och i förekommande fall även påverkan av övergrepp och tortyr sätter sina spår. Stress och oro kan påverka förmågan till att lära sig ett nytt språk, ta till sig samhällsinformation och ett nytt lands normer.

Den ovisshet som ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan innebära kan påverka förutsättningarna att läka och finna en stabilare tillvaro i det nya landet.

Framför allt barn, och i synnerhet ensamkommande barn och unga, påverkas av denna ovisshet om möjligheten att få etablera sig i ett nytt land.

Migranternas ökade skörhet framkommer i ett flertal studier:

- Jämfört med svenskfödda minderåriga är ensamkommande barn oftare i kontakt med olika former av psykiatrisk vård och insatser, förutom ADHD-medicinering.³
- Barn i flyktingfamiljer i Sverige vars föräldrar har PTSD presterar betydligt sämre i skolan än barn utan detta.⁴
- Människor som flyr sitt hemland har en ökad risk för schizofreni och andra icke-afektiva psykotiska störningar både jämfört med icke-flyktingmigranter från liknande ursprungsregioner och den infödda svenska befolkningen.⁵

Mot denna bakgrund menar Socialstyrelsen att tillfälliga uppehållstillstånd riskerar att medföra ytterligare stress och göra asylsökande än mer sårbara.

Socialstyrelsen vill i detta sammanhang poängtera vikten att hälso- och sjukvården är väl insatt i vilken vård personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd ska erbjudas. Det kan finnas en risk att vård och behandling inte ges på grund av oklarheter i ett nytt regelverk gällande migration och hur detta står i förhållande till regelverket för den svenska hälso- och sjukvården.

Påverkan på människors sociala situation

Socialstyrelsen har följt utvecklingen för de ensamkommande barnen särskilt mellan åren 2017-2020 inom ramen för regeringsuppdraget om ett kunskapscentrum för ensamkommande barn.⁶ Erfarenheter från detta arbete visar att ensamkommande barn och unga på många sätt är en utsatt grupp. Som exempel kan

³ L Axelsson, S Bäärnhielm, C Dalman, A-C Hollander. Differences in psychiatric care utilisation among unaccompanied refugee minors, accompanied migrant minors, and Swedish-born minors. 2020.

⁴ L Berg, S Charboti, E Montgomery, A Hjern. Parental PTSD and school performance in 16-year-olds – a Swedish national cohort study. 2019.

⁵ A-C Hollander, H Dal, G Lewis, C Magnusson, J B Kirkbride, C Dalman. Refugee migration and risk of schizophrenia and other non-affective psychoses: cohort study of 1.3 million people in Sweden. 2016.

⁶ S2017/01863/FST (delvis).

nämnas att utifrån regelbundna dialogmöten med bland annat barnrättsorganisationer framgår att den psykiska ohälsan är fortsatt utbredd bland ensamkommande barn och unga, att alltför unga är i riskzonen för kriminalitet, exploatering och missbruk, och att många barn och unga rör sig mot papperslöshet.⁷

Studier av barn på flykt visar generellt ett starkt samband mellan traumabelastning före och under migrationen och psykisk ohälsa under den första tiden efter ankomsten till det nya landet. Över tid minskar dock betydelsen av dessa faktorer medan betydelsen ökar av så kallade postmigrationsfaktorer, såsom lång väntan på asylbesked, saknad efter anhöriga och andra svårigheter i det nya landet. Ensamkommande barns och ungas erfarenheter av trauma och förlust, i kombination med osäkerhet om framtiden, innebär en brist på grundläggande trygghet, kontroll och säkerhet. Det präglar starkt tillvaron och påverkar välbefinnandet och förmågan att hantera sin vardag och sina svårigheter samt att kunna se en framtid.⁸

Forskning visar att den som kan behålla sin kultur och samtidigt ta sig an den nya, integreras bäst. Viktiga faktorer för integrering och välmående är att känna begriplighet i vad som händer i livet, förmåga att hantera det nya som sker och att känna meningsfullhet med livet. Att lära sig det nya språket och nya kulturella beteenden samtidigt som den ursprungliga kulturen behålls bidrar till att ensamkommande mår bra.⁹

7.4.2 Undantag från kraven

I förslaget anges bland annat att barn ska vara undantagna från de uppställda kraven för permanent uppehållstillstånd. Men att vandelskravet dock alltid ska uppfyllas för personer som uppnått straffmyndig ålder.

Socialstyrelsen har under de senaste åren inom ramen för ett uppdrag från regeringen¹⁰ haft ett särskilt fokus på frågan om barn och unga som begår brott. Socialstyrelsen publicerade i början av 2020 bland annat ett kunskapsstöd riktat till socialtjänsten vad gäller bedömningar av risker och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende.

Ungdomstiden är den period i livet då flest brott begås. De flesta barn och unga som begår brott gör det under en begränsad period för att sedan sluta och i stället leva ett välanpassat liv som vuxna (med brottslighet avses här beteenden som bryter mot den straffrättsliga lagstiftningen). En liten andel fortsätter dock att utveckla ett normbrytande beteende och begå brott in i vuxen ålder. År 2018 stod åldersgruppen 15–20 år för 19 procent av samtliga lagföringsbeslut, trots att denna åldersgrupp endast utgör 8 procent av den straffmyndiga befolkningen. I Sverige finns det en lång tradition av att särbehandla unga lagöverträdare i straffsystemet. Påföljdssystemet för unga lagöverträdare är utformat utifrån att barn

⁷ Se Individ- och familjeomsorg – Lägesrapport 2020. Socialstyrelsen. Sid 38.

⁸ <https://www.sbu.se/sv/publikationer/sbu-bereder/stod-till-ensamkommande-barn-och-unga--effekter-erfarenheter-och-upplevelser/>

⁹ Mental health and well-being of unaccompanied minors. Nordic welfare center. 2020.

¹⁰ S2018/00535/FST.

och ungdomar som har begått brott i första hand ska hållas utanför kriminalvården och i stället bli föremål för insatser inom socialtjänsten. Unga lagöverträdare särbehandlas både när det gäller valet av påföljd och vid straffmätningen. Skälet är främst att ungdomar typiskt sett inte anses ha nått sådan mognad att de bör behandlas som vuxna.¹¹

BRÅ:s skolundersökningar av ungdomar i årskurs 9 visar att 52 procent av samtliga tillfrågade elever 2019 anonymt uppgav att de begått brott (beteenden som bryter mot den straffrättsliga lagstiftningen; stöldbrott, våldsbrott, skadegörelse eller narkotikabrott) vid minst ett tillfälle under de senaste tolv månaderna, vilket är på ungefär samma nivå som 2017 och 2015. Även om samtliga brottstyper är vanligast bland pojkar gör alltså en betydande andel av samtliga 15-åringar i denna ålder enstaka lagöverträdelser.¹²

Såvitt Socialstyrelsen förstår förslaget skulle som ett exempel samtliga i en familj kunna beviljas permanent uppehållstillstånd utom t.ex. en 16-åring med viss brottslighet (eller misstänkt sådan) bakom sig.

Socialstyrelsen konstaterar att barn som har fyllt 15 år är straffmyndiga och därför kan dömas till en påföljd för ett brott. Barn som är straffmyndiga ska dock särbehandlas i rättssystemet. Detta gäller även i vissa fall för unga i åldern 18–20 år. Socialnämnden har särskilda uppgifter i dessa situationer. I betänkandet föreslås alltså att vandelskravet alltid ska uppfyllas för personer som uppnått straffmyndig ålder, och att barn samt unga i åldern 18-20 i detta hänseende därmed inte ska vara föremål för särbehandling. Socialstyrelsen uppfattar det som att detta förslag förhåller sig till gränsen för straffmyndighet på ett annat sätt än vad som är fallet när det gäller barn i rättssystemet, där utgångspunkten är särbehandling. Socialstyrelsen saknar i betänkandet en analys av förslaget och dess konsekvenser för barn och deras familjer, på både kort och lång sikt.

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschefen Erik Höglund. I den slutliga handläggningen har enhetschefen Mariana Näslund Blixt deltagit. Juristen Karin Juhlén har varit föredragande.

För Socialstyrelsen



Erik Höglund

¹¹ Se Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten. Sid 17.

¹² <https://www.bra.se/statistik/statistiska-undersokningar/skolundersokningen-om-brott.html>