

Yttrande från Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, avseende regeringens remiss "Utkast till lagrådsremiss: Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige"

Sammanfattande synpunkter

FARR anser att förslaget i sin helhet är oacceptabelt och direkt stötande i flera avseenden.

- De föreslagna inskränkningarna av möjligheten till familjeåterförening får till konsekvens att familjer ställs inför alternativen att splittras för oöverskådlig tid, att barn lämnas i krig och misär, eller att alla familjemedlemmar inklusive barnen måste ge sig ut på livsfarliga resor för att få skydd. Det handlar inte bara om större eller mindre olägenheter utan om att fler människor, fler barn, kommer att dö.

- De föreslagna inskränkningarna av möjligheten till permanent uppehållstillstånd innebär att anställningsbarhet - inte skyddsbehov - kommer att avgöra vem som får permanent skydd och vem som får återförenas med sin familj. Detta motverkar integrationspolitiken och diskriminerar ungdomar, äldre och arbetsoförmögna. Det utgör dessutom ett uppseendeväckande brott mot asylrättsliga principer.

- De sammantagna förslagen drabbar barn extra hårt. De föreslagna inskränkningarna försätter genom sin absoluta karaktär beslutsfattare i en situation där de inte har möjlighet att väga in barnets bästa. De strider därmed mot barnkonventionens anda och bokstav.

- Förslaget saknar annan motivering än att antalet asylsökande ska minska. Sveriges asylmottagande ska alltså bli avskräckande. Det torde vara första gången Sveriges riksdag står inför att anta en lag som *ska* drabba enskilda, som *ska* göra situationen outhärdlig eller hopplös för en viss grupp människor.

Om så drastiska förslag ska antas bör det finnas ett ordentlig underlag. Men lagförslaget saknar såväl underlag som konsekvensbedömningar. Inte ens förhållandet till internationella konventioner är utrett.

Vi saknar även genusperspektiv, barnperspektiv, åldersperspektiv. Som exempel kan nämnas att kvinnor drabbas hårdare av restriktionerna mot familjeåterförening (inklusive åldersgränsen) och att äldre inte kan få permanent uppehållstillstånd. Till detta kommer inskränkningarnas diskriminerande effekt för folkgrupper såsom somalier, då tidsbegränsat uppehållstillstånd med nuvarande lagstiftning kräver ett giltigt pass.

Barn drabbas på ett flertal sätt; genom borttagandet av möjligheten till uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter, genom att tvingas leva i konstant otrygghet med risk för utvisning efter 18-årsdagen, genom att inte få återförenas med föräldrar. Med tanke på att andra åtgärder som införts vid sidan av denna lag, till exempel transportöransvaret utanför Sveriges gräns, också har en udd mot barn, verkar regeringen i iveren att avskräcka asylsökande fullständigt ha bortsett från barnperspektivet och hänsynen till barnkonventionen.

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

Lagens oklara hänvisningar till EU-rätt och "internationella åtaganden" kommer att leda till att domstolar tvingas ta ställning till "internationella åtaganden" som det normalt är lagstiftarens sak att garantera. Många ärenden kommer sannolikt också att lyftas till Europadomstolen eller EU-domstolen, för bedömning av Europakonventionens artiklar om förbud mot förnedrande behandling och om rätt till familjeliv. Även om FARR:s huvudsakliga motstånd mot lagförslaget grundar sig i omsorg om de enskilda som drabbas, finner vi det också sorgligt att Sverige inte längre bemödar sig om att framstå som en tydlig och stolt försvarare av mänskliga rättigheter.

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

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, motsätter sig bestämt att så drastiska åtgärder tas till för att minska antalet asylsökande istället för att satsa på att förstärka flyktingmottagandet. Vi delar regeringens åsikt att fler länder i EU borde ställa upp mer, men vi tror inte att det kommer att ske genom att Sverige sänder ut signalen att flyktingmottagande är en stor belastning. Vi är särskilt oroliga för vad denna signal kommer att leda till i Sverige, när främlingsfientliga krafter får en bekräftelse.

FARR erinrar om att det trots allt inte är Sverige som hotas av en katastrof, utan människorna i flyktländerna och i grannländernas flyktingläger. Vi avstyrker därmed lagförslaget i dess helhet.

3 Ärendet och dess beredning

I lagrådsremissen presenteras syftet med den tillfälliga lagen som att minska antalet asylsökande till Sverige, detta på grund av att påfrestningarna på det svenska asylsystemet och andra centrala samhällsfunktioner är för stora. FARR tar avstånd från denna beskrivning av läget i landet och menar att den är dåligt underbyggd. Vidare anges i lagrådsremissen att "[r]egeringen har gjort bedömningen att den aktuella situationen innebär ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet."

FARR anser att dessa begrepp urholkas när de används i denna kontext och de kan därför inte motivera de åtgärder som föreslås.

Inget hot mot samhället

Regeringens hänvisning till uppgifter från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, är otydlig och opreciserad. Det sägs att myndigheten hyser en oro för att viktiga samhällsfunktioner inte klarar den ansträngning som det förhöjda antalet asylsökande innebär. Vidare stöd för detta påstående motiveras inte.

Givetvis har flera av samhällets funktioner utsätts för en större belastning än normalt. Regeringen nämner särskilt boenden för asylsökande, hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten. Det saknas dock helt grund för att dessa delar av den allmänna välfärden över huvud taget inte skulle klara av att möta den ökande mängd skyddssökande som tar sig till Sverige för att ansöka om asyl. Regeringen konstaterar även att en rad åtgärder redan har vidtagits för att hantera detta.

Så vitt FARR känner till har MSB aldrig varnat för att det finns ett hot mot någon annan del av samhället än flyktningmottagandet i sig. Under en natt hösten 2015 behövde vissa asylsökande sova utomhus på ett ställe i Sverige för att de lokala myndigheterna saknade möjlighet att inackordera dem enligt sedvanligt mottagande. MSB har hjälpt till att hantera denna situation genom att tillfälligt uppföra tältboende och myndigheten skriver på sin hemsida att den har beredskap för långt fler boenden om flyktingsituationen skulle kräva det. MSB har dock inte vid något tillfälle varnat för att centrala samhällsfunktioner riskerar att kollapsa eller varaktigt försämrats.

FARR vill erinra om att belastningen på mottagandet i Malmö uppstod i samband med besluten att alla asylsökande skulle skrivas in på samma plats. Det normala förfarandet har tidigare varit att asylsökande fritt kunnat söka sig vidare från gränsen och exempelvis övernatta hos släktingar innan de sökt asyl. Därmed har inskrivningen fördelats på olika enheter i landet. Genom det plötsliga beslutet att inte släppa någon vidare från gränsstationen samtidigt som inflödet av asylsökande var rekordhögt, hamnade mottagningsenheten i en omöjlig situation, som bara delvis kunde läkas av att Malmömassan utnämndes till en del av gränsen. Situationen förvärrades av att frivilliga krafter inte tilläts att hjälpa till -

iordninggjorda sängplatser i Malmö stod tomma medan asylsökande sov utomhus eller på mässgolvet.

Den bevakning som MSB utfört vecka till vecka under hösten 2015, vilken kommer att fortlöpa med större intervall, visar att kommunala verksamheter i stort lyckas hjälpa varandra ur svackor rörande förmågan att möta flyktingarnas behov.

De funktioner som varit i risk är uteslutande de som syftar till att hjälpa flyktingarna i fråga. Självklart är det av vikt att Sverige upprätthåller sin tidigare höga standard i mottagande. Men att tala om risker som berör hela samhället är inte en korrekt beskrivning. Sedan MSBs rapport om risker för flyktingars hälsa misstolkats, samt felaktigt använts för att påstå att flyktingmottagandet riskerade att slå ut den svenska sjukvården, har myndigheten på sin hemsida dementerat att det finns några sådana risker.

MSB ansvarar dock för att säkerställa att grundläggande samhällsfunktioner försäkras inte bara de som sedan tidigare är bosatta i Sverige utan även nyanlända och asylsökande. Deras rapportering med anledning av det ökade flyktingmottagandet har fokuserat på de senare eftersom inga risker har förekommit i verksamheter som rör andra invånare. När regeringen nu framhåller MSBs upplysningar som bakgrund till sitt förslag är det behjärtansvärt att regeringen vill skydda flyktingarnas hälsa och välmående men det bör inte beskrivas som ett allmänt hot mot samhället och än mindre motivera att tillvaron för flyktingar görs ännu svårare.

Brister i underlag

Förslaget beredning i sig visar på stora brister i lagstiftningsärendet, vilket även andra remissinstanser påpekat. Att det är inte en promemoria som går på remiss, än mindre ett betänkande, utan ett färdigt utkast till lagrådsremiss, antyder i sig att regeringen inte är intresserad av att väga in synpunkter från civilsamhället, på det sätt som vore demokratiskt värdigt ett förslag av denna omfattning och allvar.

Förslaget tar inte hänsyn till den forskning och de konkreta uttalanden som finns tillgänglig rörande den föreliggande situationen. Exempelvis återges inte de tydliga signaler som fackförbund och näringsliv sänder rörande vikten vad tidig etablering för asylsökande, möjligheten till långsiktighet i rehabilitering som understryks från medicinskt kunniga och de högst relevanta barnperspektiv som framhållits av civilsamhällets främsta företrädare i dessa frågor. (Vi hänvisar i detta till SACO, Barnläkarföreningen och även Röda Korset som utvecklar detta närmare i remissvar)

Regeringen redovisar inte den statistik från EASO och Migrationsverket som visar att Sveriges andel av antalet asylsökande inom EU har varit densamma under flera år inklusive 2015 enligt preliminära siffror (ca tolv procent) eller att antalet anländande asylsökande minskade redan under höstmånaderna då de omskrevs som mest. Inte heller redovisar regeringen vilka åtgärder som gjorts för att hantera den svåra humanitära situationen.

Brister i analysen

Regeringens förslag är kontraproduktivt på så sätt att den myndighet som med säkerhet kommer att utsättas för störst extra belastning är Migrationsverket, då verket kommer att behöva göra inte en utan två eller kanske tre provningar av en och samma persons rätt till uppehållstillstånd i Sverige.

Oaktat regeringens undermåliga underlag till bedömningen att antalet flyktingar utgör en påfrestning på samhällets funktioner måste följande beaktas. Ett ökat antal asylsökande utgör en tillfällig kostnad och måhända en belastning för de välfungerande samhällsfunktioner som Sverige stoltserar med. Men dessa kan under inga omständigheter visas vara så allvarliga att de kan föranleda oss att överge våra humanitära och flyktingrättsliga åtaganden, den humana flyktingpolitik som har utarbetats genom år av politiskt arbete i Sverige.

De humanitära svårigheterna för flyktingarna och även belastningen på vissa lokalsamhällen uppstår främst vid Europas yttre gränser. De når Sverige endast genom de asylsökande som vänder sig till Sverige för skydd. Det regeringen beskriver som en orimlig belastning på Sverige kan lika gärna beskrivas som att Sverige åtminstone i någon mån tagit över en del av Greklands orimliga belastning - utan att ännu annat än marginellt avlasta de grannländer till konfliktområden där de flesta flyktingar vistas.

Självfallet ligger den orimliga belastningen främst på flyktingarna som inte har möjlighet att på laglig och säker väg nå ett tryggt land utan reser under fruktansvärda umbäranden och på många håll möts med fientlighet och ytterligare kriminalisering. FARR anser att regeringen genom det föreliggande lagförslaget inte visar någon vilja att hantera den humanitära situationen utan endast en vilja att undandra sig ett större åtagande. Det är enligt FARR:s mening högst ovärdigt att mitt i denna svåra tid plötsligt fränsäga sig sitt ansvar och därmed ge en tydlig signal till andra redan tidigare ovilliga stater att det medför oordning och säkerhetsrisker att ta emot flyktingar.

Alternativ ej redovisade

Vi är i FARR väl medvetna om att det är en stor utmaning att så många flyktingar kommer på en gång. Många av våra medlemmar deltar på olika sätt i mottagandet, både i sina yrken och som frivilliga. Vi önskar att den energi som nu läggs på att minska antalet istället skulle läggas på att finna kreativa lösningar för bostadsbyggande, att avskaffa onödig byråkrati inom Migrationsverket och andra statliga myndigheter och välkomna frivilliga krafter.

Sist men inte minst borde de ovidkommande krav avskaffas som hindrar flyktingarna att få använda sin egen potential som lärare, vårdpersonal, bygg- och anläggningspersonal, fastighets- och restaurangpersonal, barnskötare och alla andra funktioner som kan behövas. FARR välkomnar alla befintliga och kommande förslag i denna riktning.

4 En ny lag om begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Regeringen föreslår införandet av en tillfällig lag som ska tillämpas istället för utlänningslagen i de delar lagarna berör samma förhållande. FARR uppskattar ambitionen att därmed tydligt göra lagen tidsbegränsad och avser inte att föreslå en omskrivning av Utlänningslagen med den tillfälliga lagens innehåll. Den lagtekniska lösningen är icke desto mindre problematisk. Den fåordiga promemorian lämnar många frågor i luften i fråga om hur lagen praktiskt ska tillämpas. Svårigheterna med två samtidigt tillämpliga lagar varken bemöts eller utreds, vilket är en uppenbar brist.

Lagtekniska brister

FARR anser att lagfiguren i sig själv är en ogenomtänkt åtgärd i en situation som den förestående. Migrationsverket och Sveriges övriga myndigheter arbetar under ansträngning med att hantera ett ökat antal asylsökande och lagförslaget syftar till att minska deras börda. Att då introducera en helt ny formel för asylrättens utformning i Sverige är att lägga sten på börda inte bara för de många människor som befinner sig i proceduren - eller hålls utanför, utan även för handläggande myndigheter och domstolar. På grund av det förhastade lagstiftningsarbetet och även lagstiftningstekniken i sig kommer en oöverskådlig mängd tolkningsproblem uppstå och dessa kommer med stor säkerhet att leda till att människors liv och välbefinnande utsätts för risk, samtidigt som samhällets resurser inte används effektivt.

Lagförslaget ger exempelvis inte vid handen vilken status den asylsökande har efter att ett tillfälligt uppehållstillstånd löpt slut och innan tillståndet eventuellt förnyas eller förlängs - eller ens hur det ska gå till. Inte heller klargörs vad som gäller för alla pågående asylärenden och löpande tillfälliga tillstånd vid övergång tillbaka till utlänningslagens tillämpning efter tre år.

Oklarheter avseende lagens tolkning

Vidare lämnar lagförslaget väsentliga frågor obesvarade gällande vad som avses med internationella åtaganden och vem som ska avgöra vad som är Sveriges internationella åtaganden. Regeringen förefaller inte ha bestämt sig för om det är EU-rätten eller annan internationell rätt man syftar på. Det borde vara en självklarhet att redovisa en EU-rättslig analys. Men däri inefattas inte endast de direktiv som regeringen hänvisar till, utan även EUs rättighetsstadga och dess grundläggande rättigheter. Slutligen är det anmärkningsvärt att regeringens förslag saknar referenser till de internationella konventioner som EU-direktiven innehåller raka referenser till och dessa konventioners betydelse för lagens utformning.

Se även FARRs synpunkter avseende att lagen strider mot internationella åtaganden under respektive avsnitt.

FARR avstyrker att en ny lag införs.

5 Uppehållstillstånd för skyddsbehövande

5.1 Skyddsbehövande i svensk rätt

Den svenska asylrätten bör hedra sin mångaåriga tradition av att bejaka rätten till skydd för människor som inte har ett val, oavsett om de flyr undan personlig förföljelse, krig, förtryckande regeringar, samhällsstrukturer, eller ohållbara humanitära situationer för utsatta grupper. Den princip om ickediskriminering som rått mellan skyddsökande grupper frångås genom regeringens förslag.

FARR anser att det är oacceptabelt att Sverige enligt förslaget ska låta anställningsbarhet vara mer avgörande för att bevilja permanent uppehållstillstånd än skyddsbehovets styrka och varaktighet.

I Sverige krävs starka bevis för personlig förföljelse för att flyktingstatus ska erkännas. I många andra jämförbara länder erkänns en mycket större andel av de asylsökande som flyktingar, även bland dem som kommer från krigsområden. I en stat som ger alla skyddsbehövande samma rättigheter har dock din status som flykting eller annan skyddsbehövande en förvisso märkbar men ändå begränsad betydelse. FARR anser det stötande att denna skillnad mellan de olika statusbegreppen nu utnyttjas till att allvarligt missgynna personer som i andra länder kunde ha fått flyktingstatus. Att detta missgynnande sker med hänvisning till EU-rätten och dess miniminivåer, trots att motsvarande regler i de flesta EU-länder inte skulle ha fått samma effekt, är vilseledande.

5.2 Uppehållstillstånd för övriga skyddsbehövande

FARR motsätter sig regeringens förslag att inte längre bevilja uppehållstillstånd till samtliga övriga skyddsbehövande enligt utlänningslagen. Övriga skyddsbehövande omfattar enligt svensk lag och praxis i första hand personer som flytt från länder där de av individuella skäl som hänger samman med en väpnad konflikt eller andra svåra motsättningar mellan regeringsmakt och/eller andra grupper känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp. Att inte bevilja denna grupp skydd i Sverige riskerar att utgöra ett brott mot Sveriges internationella åtaganden eftersom den som återsänds till ett land där den som riskerar skyddsgrundande behandling ska skyddas enligt flyktingkonventionen. Enda sättet att hindra detta är att bevilja uppehållstillstånd enligt en annan bestämmelse. Om ett uppehållstillstånd ändå beviljas, finns inget skäl att inte tillämpa den redan befintliga paragrafen och dess utarbetade praxis.

Under 2015 beviljades 229 personer uppehållstillstånd som övrigt skyddsbehövande. Redan omständigheten att gruppen är så liten borde motivera ett särskilt underbyggt resonemang om varför uppehållstillstånd inte ska ges på denna grund. En del av dem som beviljades uppehållstillstånd på denna grund är dessutom statslösa, en särskilt utsatt grupp. Det kan uppstå nya problem genom att dessa personer saknar ett land att återvända till som vill ta emot dem. Denna

omständighet berörs inte i remissen. Problemet förstärks genom att möjligheten att bevilja permanent uppehållstillstånd på grund av varaktiga verkställighetshinder undanröjs.

Därtill måste beröras den omständighet att bestämmelsen om övriga skyddsbehövande även är avsedd att omfatta skydd för de personer som flytt sina hemländer till följd av naturkatastrofer. Denna typ av flyktingskap är ännu inte vanligt till Sverige, men är en ständigt ökande form av flyktingskap i världen i stort på grund av klimatförändringar och överexploatering av känsliga områden. Sverige är ett föregångsland som erkänner människor rätt till skydd på denna grund.

FARR avstyrker att övriga skyddsbehövande inte längre ska få status eller uppehållstillstånd.

5.3. Tidsbegränsade uppehållstillstånd

FARR motsätter sig regeringens förslag att inte bevilja skyddsbehövande permanenta uppehållstillstånd i samband med statusförklaring.

Det undergräver asylrätten och försvårar integrationen att människor som har behov av skydd tvingas fortsätta leva i otrygghet. De mest sårbara, de skadade och traumatiserade som behöver rehabilitering, både barn och vuxna, drabbas värst eftersom rehabilitering försvåras i otrygghet, särskilt om familjen inte kan återförenas. Tillfälliga tillstånd skapar dessutom en ytterligare arbetsbörda för Migrationsverket.

Permanent uppehållstillstånd är en humanitär nödvändighet och grundläggande asylrättslig princip för alla grupper av skyddsbehövande som Sverige erkänner. Detta förhållande i sig utgår från en grundläggande humanistisk människosyn som bör vara vägledande i Sveriges lagstiftningsarbete i syfte att bibehålla vår integritet som ett land där solidaritet och medmänsklighet praktiseras i genomförd politik och där internationella åtaganden åtföljs.

Flyktingpolitisk bakgrund

Permanent uppehållstillstånd har i över trettio år varit normen inom svensk asylprövning och tillståndsgivning. Skälen för att bevilja skyddsbehövande människor permanenta uppehållstillstånd är många och har stöd i såväl samhällsekonomisk forskning som flyktingrättsliga internationella rön. När permanenta uppehållstillstånd gjordes till norm i den svenska asylrätten 1984 konstaterades i Prop. 1983/84:144 att beviljande av tidsbegränsade uppehållstillstånd ”utgör ett slöseri med tillgängliga resurser”. Detta eftersom ”betydande rationaliseringsvinster [kunde] göras” genom att inte pröva alla uppehållstillstånd två gånger efter att den tidsbegränsade perioden gått ut. (se propositionen s. 86. Samma övervägande gjordes när den nu gällande utlänningslagen sattes på plats.

De samhällsekonomiska skäl som motiverade permanenta uppehållstillstånd som norm är alltså gällande. Flera andra aktörer har lyft fram relevansen av trygghet som fundamentalt för en fungerande integrationsprocess. Att inte vara säker på att få stanna skapar oro, vilket i sin tur förvärrar psykisk ohälsa och försvårar för integration och etablering. Denna effekt förstärks om personen hindras från att återförenas med sin familj. (se bland annat "Tillfällig asyl skapar marginalisering", Klinthäll, Martin LU(2008) i *Invandrare & Minoriteter* p.48-51) Vidare kommer de flesta skyddsbehövande som nu söker asyl från länder där behovet av skydd inte är tillfälligt utan långvarigt, såsom Syrien, Afghanistan, Eritrea och Somalia. Sannolikheten att den stora merparten får stanna vid en upprepad prövning är stor. Även av denna anledning innebär tillfälliga uppehållstillstånd en större samhällsekonomisk kostnad än att bevilja permanenta uppehållstillstånd från början.

Upphållstillstånd för flyktingar

Personer som har beviljats flyktingstatus ska enligt skyddsgrundsdirektivet beviljas minst tre års uppehållstillstånd. Detta tillgodoses i förslaget vid en första ansökan. Enligt förslaget ska dock förlängning ske med ett år, vilket alltså bryter mot direktivet. Situationen borde normalt inte uppstå, eftersom lagen är treårig. Av kommentaren framgår att möjligheten avser flyktingar som av säkerhetsskäl fått kortare tillstånd än tre år från början. Med tanke på lagens verkningar vid praxisbildning, kommande lagstiftning mm, borde en möjlighet att ge ettåriga tillstånd till personer med flyktingstatus dock inte förekomma i lagtext för några andra än de som kan uteslutas från treåriga tillstånd enligt skyddsgrundsdirektivet.

Otillbörlig åtskillnad mellan skyddsbehövande

Regeringen har föreslagit att samtliga skyddsbehövande, både flyktingar och alternativt skyddsbehövande, som beviljas statusförklaring vid asylprövning efter inresa ska beviljas tillfälliga uppehållstillstånd. Man vill dock ge flyktingar längre uppehållstillstånd än alternativt skyddsbehövande och fortsatt bevilja kvotflyktingar - vars skyddsbehov prövas utanför Sveriges gränser - permanent tillstånd vid statusförklaring. Det saknas skäl att göra denna skillnad mellan olika grupper av skyddsbehövande vad gäller rätten till permanent uppehållstillstånd.

Det går rakt emot EU:s och även UNHCR:s ambitioner att nu införa stora skillnader mellan flyktingstatus och alternativt skyddsbehövande.

Att alternativt skyddsbehövande inte ryms i flyktingkonventionen beror på att världen såg annorlunda ut när konventionen skapades efter det andra världskriget. När det visade sig att allt färre reellt skyddsbehövande fick skydd genom konventionen, bland annat genom konflikternas karaktär av inbördeskrig, så har den kompletterats på olika sätt. EU:s skyddsgrundsdirektiv syftar nu till att föra ihop kategorierna och behandla dem mer lika. Både flyktingar och alternativt skyddsbehövande får "asyl". Sverige har varit en stark pådrivare av det internationella skyddssystemet och om Sverige kränker någon del av detta så sänker det Sveriges anseende.

Att kvotflyktingar beviljas permanent uppehållstillstånd är en självklarhet inom svensk asylrätt, av samma skäl som ovan anges för alla grupper. Sveriges internationella åtaganden kräver att vi ger skyddsbehövande en trygg fristad. Något annat är inte i realiteten att bevilja asyl från förföljelse eller krig. Regeringen föreslår inte någon ändring i vad som ska anses utgöra skyddsbehov i asylrättslig bemärkelse. Detta skulle förhindras av Sveriges internationella och inte minst europeiska åtaganden. Men det skydd som beviljas utgör inte ett skydd mot de fastställda riskerna i verklig bemärkelse om det inte beviljas förbehållslöst och permanent.

Med hänvisning till förarbeten nämner regeringen i utkastet till lagrådsremiss att kvotflyktingar sedan länge har beviljats permanenta uppehållstillstånd och att det inte finns någon anledning att ändra på detta. Men det framgår inte varför regeringen inte drar samma slutsats beträffande andra permanenta uppehållstillstånd som resonemanget i förarbetena gäller.

I sammanhanget bör också nämnas att det är olyckligt att underblåsa den retorik från främlingsfientliga grupper som gör kvotflyktingar till de enda "riktiga" flyktingarna.

Lagtekniska brister

Det är ännu oklart hur de tillfälliga uppehållstillstånden ska fungera i praktiken. Vad ska ske när ett tillstånd har gått ut och personen har ansökt om ett nytt som ännu inte beviljats? Är det en förlängningsansökan eller en ny ansökan? Är personen asylsökande eller något annat? Vad händer med folkbokföring, etableringsåtgärder, försäkringskassans utbetalningar? Det är inte bara Migrationsverket som riskerar att få en extra arbetsbörda utan även en rad andra myndigheter.

Flykting- och folkrättsliga konsekvenser

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

Motsatsvis kommer samma princip till uttryck i UNHCRs riktlinjer för tillfälligt skydd och mottagningsboende. Riktlinjerna avser staters införande av tillfälliga skyddsarrangemang vid humanitära kriser och dylika akuta situationer. Dokumentet gör det mycket klart att riktlinjerna vänder sig främst till icke-konventionsstater, som således inte förväntas normmässigt ge ett fullgott skydd till

skyddsbehövande under gällande konventioner. Sverige är inte ett sådant land. Grannländer till länder i konflikt, länder där flyktingars rörelse är helt oreglerad och där system för skyddsbehovsprövning saknas, är de som främst ska dra nytta av dessa riktlinjer. Möjligen skulle situationen i Grekland i ankomstregion kunna omfattas av dessa riktlinjer. Situationen i Sverige är dock inte sådan att den motiverar en sådan urholkande nivå av asylrättslig hantering. Det råder inte någon humanitär kris på den nivån i Sverige.

UNHCR uttalar principerna för tillfälligt skydd mycket tydligt då de skriver att dessa riktlinjer inte utgör en ersättning för internationellt skydd under flyktingkonventionen och dess tillhörande dokument, eller ersättning för en ordnad hantering av migrationsströmmar. Vidare understryks att tillfälligt skydd inte ska användas för att underminera eller undvika gällande internationella förpliktelser och inte heller användas för att avskräcka människor från att söka asyl eller för att uppmuntra skyddsbehövande att återvända. När den svenska regeringen föreslår tillfälliga uppehållstillstånd som en uttalad signalpolitik för att uppmuntra asylsökande att inte nyttja sin rätt att söka asyl i Sverige samt som en ersättning för det internationella skydd som man tidigare åtagit sig att bereda skyddsbehövande, sker detta i direkt strid mot UNHCRs riktlinjer. Dessa riktlinjer är bindande för Sverige genom åtagandet att verka för flyktingkonventionens fullständiga implementering. Detta gör i sig en generell användning av tidsbegränsade uppehållstillstånd till ett svek mot Sveriges internationella förpliktelser.

Att rätten till skydd ska vara hållbar och bestående innebär inte med nödvändighet att alla skyddsbehövande förblir permanent boende där de fått skydd. Erfarenheten visar att stora grupper återvänder till ursprungslandet om och när det blir möjligt. Att ha bostad med trygghet och lika rättigheter i fråga om utbildning och arbete i mottagarlandet ger även en bättre förutsättning för ett lyckat återvändande än att ha levt i limbo, med dåliga förutsättningar för rehabilitering och återuppbyggnad av mänskliga resurser.

Allvarliga humanitära konsekvenser

Permanent uppehållstillstånd är nödvändiga för att framgångsrikt kunna rehabiliteras från krigstrauma, tortyr och de psykiska och fysiska besvär en skyddsbehövande lider av. Att sådana besvär finns som en följd av flykten eller flyktens orsak är mer regel än undantag. Däremot behöver långt från alla skyddsbehövande aktiva sjukvårdsinsatser för att rehabiliteras. Detta beror till del just på Sveriges tradition av att bevilja permanenta uppehållstillstånd och erbjuda möjligheter till integration. Möjligheten att leva ett tryggt och meningsfullt liv rehabiliterar i sig. Denna effekt riskerar att gå till spillo för de många människor som skulle drabbas av bestämmelserna om tillfälliga uppehållstillstånd.

Vad gäller de många människor som behöver aktiva vårdinsatser och specialiserad rehabiliteringshjälp, har såväl Röda Korset som representanter för Sveriges läkare, lärare, socionomer med flera, uttalat att tillfälliga uppehållstillstånd riskerar att omöjliggöra effektiv vård för de som lider av PTSD och tortyrskador.

Konsekvenser för barn

FARR vill påpeka att det inte är förenligt med barnkonventionen att helt utesluta en stor grupp barn från möjligheten till permanent uppehållstillstånd, eftersom det innebär att beslutsfattaren inte får någon möjlighet att överväga vad som är barnets bästa. Vi instämmer här i de synpunkter som redan framförts i ärendet från Barnombudsmannen.

Enligt FARR:s erfarenhet har det en stark negativ inverkan på barn att växa upp under otrygghet och ovisshet om framtiden, inte minst under inflytande av föräldrarnas oro. Barn har inte möjlighet att överblicka framtida alternativ eller värdera vad det är som gör att familjen särbehandlas. Många av de barn utan trygg status som FARR möter i rådgivningssituationer berättar om hur de upplever sig orättvist behandlade. De förstår inte varför de inte får ha det som andra barn och en del av dem letar skuld hos sig själva.

De mest utsatta barnen, de som är svårt traumatiserade genom att de upplevt övergrepp eller sett en förälder utsättas för övergrepp, kommer att drabbas hårt. Den forskning som finns till exempel om barn med uppgivenhetssyndrom (Se exempelvis "Bördan de kom med", Godani, Bodegård, Rydelius, Rädda Barnen 2008) visar att rehabilitering knappast är möjlig förrän barnet har en upplevelse av trygghet. Även barn som tycks fysiskt frånvarande påverkas starkt genom föräldrarnas uppfattning av situationen.

Vi vill erinra om att begreppet otrygghet här inte bara syftar på en upplevd otrygghet inför vilket ställe barnet ska bo på, om barnet måste skiljas från vänner eller liknande. Det handlar om barn som flytt från livsfarliga situationer och kan ha upplevt dödande eller dödshot, fysiskt raserande av hela sin omgivning, som kan ha skadats eller sett människor omkring sig skadas. Rent definitionsmässigt, eftersom de beviljats skydd, riskerar de eller deras föräldrar förföljelse, att dödas, skadas eller utsättas för omänsklig behandling om de återsänds. Det otrygga barnet har inte bara en upplevd otrygghet utan en real-ångest som uppstått genom verkliga hot.

En ständigt närvarande rädsla för att tvingas återvända till det land barnet flytt från hindrar barnets rehabilitering och integration och är därmed ett brott mot barnkonventionens artikel 39. Därtill kommer att sjukvårdsinsatser som kräver en lång vårdtid kan komma att nekas om barnets status är oklar, vilket äventyrar barnets rätt till hälsa. Detta förekommer redan beträffande barn som står inför utvisning men kan bli betydligt vanligare när tillfälliga uppehållstillstånd blir regel. Även i de fall all vård ges kan resultatet undergrävas genom den otrygga situationen.

För barn som inte är så hårt drabbade från början innebär utdragen otrygghet ändå risk för dåligt mående som sömnproblem, magont, koncentrationssvårigheter, utagerande etc.

De föreslagna reglerna utesluter helt permanent uppehållstillstånd för barn vilket i sig är diskriminerande. Som lagförslaget är skrivet kommer ett arbete endast att

leda till permanent uppehållstillstånd för den anställde, inte för familjen. Det kommer att finnas ett stort antal tonåringar i åldern 15-18 som är mycket medvetna om att de riskerar att utvisas, med eller utan föräldrar och syskon, när de fyllt 18.

För ensamkommande barn är detta extra påtagligt. Det finns en uppenbar risk att barn tappar taget, inte vill gå i skolan etc. FARR har redan nåtts av uppgifter om barn som uttrycker sådant som "det är ingen idé att gå till skolan, varför ska jag lära mig svenska?"

FARR vill i likhet med Barnombudsmannen påpeka att försiktighetsprincipen kräver en bedömning av eventuell framtida risk och skada, samt att barnrättskommittén påpekat att det yttersta målet vid hanteringen av ensamkommande barn är att finna hållbara lösningar.

Vi instämmer även i Barnombudsmannens farhågor om att förslaget riskerar medföra att barn i stor utsträckning blir statslösa.

Konsekvenser av uppskjuten utvisning

Vi har i det föregående konstaterat att förhållandena i hemländerna talar för att de flesta tidsbegränsade uppehållstillstånd som beviljas inom ramen för den föreslagna lagen kommer att förnyas. Vi vill ändå framhålla att om tidsbegränsade uppehållstillstånd blir ett bestående inslag i Sveriges praxis kommer det att få förödande konsekvenser både för individerna och samhället. Utvisning av familjer som bott lång tid i Sverige är ett av de inslag i migrationspolitiken som har sämst stöd hos allmänheten.

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

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

De som drabbas hårdast även genom risken för utvisning är barn. Tre år är lång tid i ett barns liv och uppbrotten kommer att bli traumatiska i sig. Många av de ensamkommande ungdomarna kommer att utvisas efter 18-årsdagen, då de särskilda hindren för att utvisa ensamma barn, (till exempel till internflykt eller utan ett ordnat mottagande) upphör.

FARR avstyrker att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska införas som huvudregel för flyktingar och skyddsbehövande.

5.4 Permanent uppehållstillstånd om utlänningen kan försörja sig

FARR anser att det är rättsvidrigt i förhållande till den svenska och internationella flyktingrätten att anställningsbarhet föreslås gå före skyddsbehov när det gäller att bevilja bestående skydd och i förlängningen familjeåterförening.

Omotiverad åtskillnad och utan asylrättslig grund

Till följd av lagens utformning uppstår en rad skillnader mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande rörande såväl rätten till permanent uppehållstillstånd och familjeåterförening. Förslaget saknar i denna del konsekvensanalys och redovisning av hur förslaget som sådant överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden. Det saknas humanitära eller folkrättsliga grundprinciper som motiverar den premiering av flyktingar som nu föreslås gentemot alternativt skyddsbehövande.

Samtidigt vill FARR påpeka det ologiska i att alternativt skyddsbehövande ges en möjlighet att snabbare få permanent uppehållstillstånd genom att kunna erhålla arbete efter ett års tillfälligt tillstånd. Regeringens förslag motiverar inte någon av dessa stora och även inbördes motstridiga åtskillnader mellan skyddsbehövande.

Det är inte heller önskvärt att frågor som handlar om asylrätt och familjers skyddsbehov nu kommer att kräva inblandning av fackliga organisationer och vara avhängiga utvecklingen och förhållandena på svensk arbetsmarknad.

Diskriminerande mot många grupper

Ett förslag som knyter rätt till permanent uppehållstillstånd till arbete och försörjning innebär i sig en uttrycklig diskriminering gentemot barn, gamla, sjuka och traumatiserade skyddsbehövande som inte kan arbeta. På samma sätt sker en direkt diskriminering av personer som inte kan identifiera sig på grund av att de kommer från länder där det är vanligt förekommande att sakna id-handlingar. Det blir på samma sätt ett dilemma både för dem som kommer från länder vars id-handlingar generellt inte godkänns av Migrationsverket och för dem som - just för att de är flyktingar - inte vill uppsöka sin ambassad. Den som går till ambassaden riskerar att inte kunna få flyktingstatus av den anledningen.

I dagsläget ställs höga kvalitetskrav på identitetshandlingar för att få arbeta som asylsökande och vidare krävs pass för att erhålla uppehållstillstånd på grund av arbetet. Utan ändring i dessa regler utestängs en stor del av de asylsökande från möjligheten att söka permanent uppehållstillstånd. Att arbete och inte skyddsbehov avgör möjligheten till permanent uppehållstillstånd är på samma sätt i sig konventionsvidrigt eftersom det är skyddsbehovet som ska avgöra detta. Genom de motstridiga reglerna kommer vissa skyddsbehövande snarast att missgynnas. Att lagförslaget inte tar hänsyn till den grupp av skyddsbehövande som saknar möjlighet att arbeta är anmärkningsvärt.

Lagtekniska brister

Det synes ogenomtänkt att bestämmelserna om arbetstillstånd inte kompletterats med regler avseende överklagande. Genom sammanblandningen av regler för arbete och regler för uppehållstillstånd kommer arbetsmarknadens parter att vara inblandade i något de inte har med att göra, samtidigt som domstolar - oklart vilka - kan få hantera mål rörande anställning som de å sin sida inte brukar hantera.

Bristande konsekvensanalys

Förslaget saknar resonans eller underbyggande hänvisning till forskning rörande vad som kommer att hända om en stor del av de skyddsbehövande som beviljats tillfälliga uppehållstillstånd försöker få arbete. FARR anser att förslaget löper stor risk att sabotera etableringspolitiken. Välutbildade asylsökande som kunde komma in i snabbspår och fått möjlighet att validera sin utbildning kommer istället att söka sig till snabbast möjliga jobb och därigenom tränga ut lågutbildade. Vidare finns en risk att arbetstillståndet blir en orsak till familjesplittring eftersom lagen bara ger permanent uppehållstillstånd till den som fått arbete, inte till familjemedlemmar.

Barn i familj kommer att drivas mot att söka arbete istället för att gå i skolan. Detsamma gäller troligen i ännu större utsträckning ensamkommande barn. Samtidigt kommer få av barnen att ha möjlighet att stanna på grund av ett tillräckligt välbetalt jobb. Vare sig de lyckas eller inte har de berövats sin skolgång.

Dessa effekter är inte långsökta utan uppenbara resultat av lagens utformning.

FARR anser att förslaget om arbete som den enda vägen till permanent uppehållstillstånd för flyktingar och andra skyddsbehövande är ytterst ogenomtänkt och förhindrar en god etableringspolitik. Samtidigt utgör förslaget närmast ett hån mot internationella åtaganden såsom barnkonventionen och flyktingkonventionen.

FARR avstyrker att försörjning ska införas som grund för permanent uppehållstillstånd.

6. Uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet

Bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet är en oerhört viktig ventil i den svenska migrationsrätten eftersom den ger skyddssökande tillgång till ett extraordinärt rättsmedel för det fall att omständigheter ändras, utvecklas, upptäcks eller försämras på något sätt som föranleder en ny bedömning av deras behov av skydd. Bestämmelsen är dock komplex till sin natur och sin tillämpning och har blivit svår att tillämpa genom motstridigheter i lag och praxis. En ändring i bestämmelsen bör föregås av väl underbyggda resonans, vilket fullständigt saknas i förslaget.

Utlänningslagen har ännu inte anpassats till asylprocedurdirektivets krav på en fullständig prövning vid en första förnyad ansökan. Inte heller det föreliggande lagförslaget tar hänsyn till detta, vilket innebär att det strider mot EU-direktivet.

FARR anser att föreslagna ändringar riskerar äventyra Sveriges internationella åtaganden och orsaka stort lidande för personer som sedan länge vistas i Sverige.

Tillämpning av paragrafen

Idag finns samma rättigheter till permanent tillstånd för dem som bedöms enligt den aktuella paragrafen som för dem som bedöms i en ordinarie asylprocess. Regeringens förslag saknar motiv till varför bestämmelsen bör ändras. Den enda förklaring som ges - att det vore olämpligt att bevilja en sökande permanent uppehållstillstånd då dennes nya omständigheter prövas efter ett laga kraftvunnet beslut om utvisning - utgör inte ett starkt argument att frånga tidigare bestämmelse.

Den aktuella bestämmelsen tillämpas i första hand på personer som redan befinner sig i Sverige samt har ett laga kraftvunnet utvisningsbeslut. Denna målgrupp har därför inget uppenbart samband med de många personer som nu söker sig till Sveriges gränser för att erhålla internationellt skydd. Regeringen motiverar inte på ett godtagbart sätt varför en förändring behövs av denna bestämmelse som utgör en säkerhetsventil mot inhumana, konventionsstridiga och annars omöjliga utvisningar. Den oklara tillämpningen av den föreslagna bestämmelse medför risk att beviljandet av uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder försvåras, med brott mot Sverige internationella åtagande som följd.

Vi erinrar om att paragrafen ibland kommer till användning för personer som genom verkställighetshindret får uppehållstillstånd med flyktingstatus (exempelvis efter ingripande av internationellt organ, eller i fall av plötsliga förändringar i hemlandet.). Det är inte i överensstämmelse med internationell rätt att dessa endast kommer att beviljas ettårigt tillstånd.

Bestämmelsen om verkställighetshinder kommer troligen också att få en ny aktualitet under den tillfälliga lagens giltighet genom att uppehållstillstånd inte ska beviljas på grund av särskilda eller synnerligen ömmande omständigheter.

Den största gruppen som detta berör kommer troligen vara ensamkommande barn utan ordnat mottagande i hemlandet. Dessa har tidigare fått permanent uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter. Att det nu inte finns någon grund för uppehållstillstånd, trots att lagen fortfarande enligt paragraf 12:3a fortfarande förbjuder verkställighet av utvisning, kommer att innebära att dessa barn endast kan beviljas ettårigt tillstånd med stöd av paragrafen om verkställighetshinder. Med nuvarande praxis kan dock verkställighetshinder normalt inte föreligga förrän det finns ett verkställbart beslut. Därmed kommer barnet sannolikt att först få ett utvisningsbeslut och först därefter ett tidsbegränsat tillstånd på grund av verkställighetshindret.

Det onödiga lidande för barn och utvisning av unga vuxna som följer torde vara en av de mest tragiska följderna av lagen, speciellt då för den stora gruppen afghanska

ensamkommande som i stor utsträckning idag får uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter. Det finns flera orsaker till detta, bland annat deras problem med att kunna bevisa sin identitet, men också att många av dem har de växt upp (ofta som papperslösa) i det grannland dit föräldrarna flytt, och därför har svårt att bevisa personliga skäl mot "hemlandet". Samtidigt har dessa barn de facto inte någon anknytning till Afghanistan och därmed mycket små möjligheter att klara sig.

Vi riskerar att det om ett par år finns en mängd unga vuxna som härstammar från Afghanistan som ska deporteras. Det är mycket tveksamt om det alls är rimligt att utvisa 18-åriga afghaner till Kabul och förvänta sig att de kommer att klara sig. De studier som gjorts (se exempelvis "Schooled in Britain, deported to danger", The Bureau of investigative Journalism 15-07-16) visar på en stor utsatthet. FARR:s erfarenhet tyder liksom tidigare studier på att de flesta i den situationen lämnar landet igen. En annan stor risk är att många kommer att hålla sig undan utvisning i Sverige. I båda fallen "skapas" papperslösa ungdomar istället för att ungdomar utbildas, bidrar till samhället här och får en starkare möjlighet att eventuellt återvända på frivillig grund i ett senare skede om situationen skulle förbättras.

Ytterligare en invändning mot lagförslaget beträffande verkställighetshinder är att det inte framgår om den som får uppehållstillstånd enligt den föreslagna bestämmelsen har rätt till permanent uppehållstillstånd genom att skaffa ett arbete på samma sätt som övriga tillståndbeviljade. Om den möjligheten saknas är det en helt omotiverad skillnad.

FARR avstyrker att uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder enligt UtlL 12:18 endast ska ges för ett år i taget.

7 Familjeåterförening

7.1 Gällande rätt

Redan i gällande rätt finns många byråkratiska hinder för familjeåterförening som håller familjer splittrade. Att hindra familjeåterförening undergräver asylrätten både genom att de som har rätt till asyl förvägras familjeliv och genom att förhindra anhöriginvandring vilket är det enda lagliga och säkra sättet att sätta familjer med skyddsbehov i säkerhet och ge internationellt skydd.

Tidigare hinder som skapat oreda och inhumana situationer är exempelvis då vissa grupper, främst hela gruppen somalier, förvägrades anknytning på grund av kraven på id-handlingar. Åtskilliga familjer fick uppleva att barnen som lämnats kvar i hemlandet eller i grannländernas flyktingläger nekades varje möjlighet till återförening med den förälder som tagit sig till Sverige. Detta hinder fick även till följd att vi såg en ökande ström barn på de livsfarliga flyktvägarna via Egypten, Libyen och Medelhavet.

I brist på agerande från regeringen - trots upprepade påpekanden från rättsväsendet - tvingades Migrationsöverdomstolen 2012 införa att DNA-test som visar föräldrabarn-relation accepterades som anledning att sätta ned kravet på identitet i barnfamiljer, så att åtminstone en del av familjerna kunde återförenas. De stora kostnaderna och utdragna väntetiderna omintetgjorde ändå återförening i Sverige för många av dem som ställts utanför under lång tid.

En liknande situation har uppstått i många länder under den gångna vintern då länderna infört olika kallsinniga hinder för familjeåterförening och då väntetiderna blivit orimligt långa.

Kraven på styrkt identitet och giltigt pass för uppehållstillstånd eller inresa är fortfarande stora hinder för många som söker familjeåterförening i Sverige. Andra hinder är praktiska och ekonomiska, som att ta sig till ett land med ambassad och kunna vara kvar där under lång tid, och juridiska, som krav på bevis för att make/maka är försvunnen eller dödad, att föräldralösa barn utan ställföreträdare inte kan ansöka om att få komma till närmaste släkting, att lång tids sammanboende i vissa fall krävs även i krigssituationer, etc. Den som utvisats med hänvisning till att det går att ansöka från utlandet om återförening med familj i Sverige kan mycket väl råka ut för att återföreningen vägras. Det är inte lätt att få återförenas med en familjemedlem i Sverige och det behöver enligt FARR:s mening inte försvåras ytterligare.

7.2 Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsat uppehållstillstånd

Den uppenbara konsekvensen av inskränkta regler om familjeåterförening är att fler människor, inte minst barn, dör under flyktvägen eller i det land de inte kan lämna. Det är ett utomordentligt högt pris för en önskan att avskräcka kommande asylsökande att ta sig till Sverige. Vår skyldighet som stat att agera i en humanitär katastrof är snarare att underlätta för familjer att ta sig till Sverige och förenas med de skyddsbehövande som befinner sig här - den praktiskt taget enda legala flyktväg som existerar. All omvärldsrapportering, landinformation och flyktingrättsliga rön talar för detta i den situation som nu råder i Europa och kringliggande världsdelar. FARR häpnas därför över de oövertänkta inskränkningar som nu föreslås i reglerna om rätten till familjeåterförening och att regeringen inte tycks väga in de omfattande humanitära konsekvenser som inskränkningarna kommer att medföra för enskilda individer, såväl på flykt som bosatta i Sverige.

Oklart och i strid mot internationell rätt

FARR anser att begreppet "välgrundade utsikter till permanent uppehållstillstånd" är så otydligt att det skapar en betydande rättsosäkerhet avseende rätten till familjeåterförening. Det är oacceptabelt att villkora rätten till att återförenas med familj med en så otydlig formulering, speciellt i ett läge när Sverige samtidigt inför

en lag som rent bokstavligt inte ger någon annan möjlighet till permanent uppehållstillstånd än för den som fått arbete.

Villkoret om välgrundade utsikter till permanent uppehållstillstånd är tillåtet för icke flyktingar enligt familjeåterföreningsdirektivet - som skrevs innan EU införde begreppet alternativt skyddsbehövande. FARR anser att det är besynnerligt att allmänt hänvisa till internationell rätt utan att analysera hur förslaget förhåller sig till Barnkonventionen eller rätten till familjeåterförening enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Inga sådana överväganden synes ha gjorts.

Anledningen till att flyktingar och andra skyddsbehövande erkänns en starkare rätt till familjeåterförening än andra är att de - just för att de behöver skydd - inte kan återförenas i något annat land. Att EU inte reglerade alternativt skyddsbehövandes rätt till återförening i direktivet betyder inte att det kan betraktas som konformt med EU-rätten att behandla denna grupp skyddsbehövande på annat sätt. Tvärtom har EU-kommissionen uttalat att behoven är desamma för alternativt skyddsbehövande som för flyktingar, och att konvergensen visas i skyddsgrundsdirektivet. Kommissionen klargör också att om någon situation inte täcks av EU-rätt så gäller hur som helst Europakonventionens artiklar 8 och 14. (Se COM/2014/0210 final, EU-kommissionens riktlinjer för tillämpning av familjeåterföreningsdirektivet).

Genom EU-stadgans utformning och de referenser som görs till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna i direktiven, kan EU-rätten inte betraktas som helt skild från konventionen. EU-rätten kan per definition inte vara mer restriktiv än Europadomstolens praxis på området rätt till familj. Detta torde innebära att det inte är i förenlighet med "EU-rätt" att kategoriskt avslå eller avvisa familjeåterförening för hela kategorin alternativt skyddsbehövande utan möjlighet till proportionalitetsbedömning. Att det ska göras en individuell bedömning framgår även av EU-kommissionens ovan nämnda riktlinjer.

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

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

FARR anser att det inte är förenligt med barnkonventionen att helt utesluta en stor grupp barn från möjligheten till familjeåterförening på det sätt som föreslås. Det är uppenbart att inga överväganden om barnens bästa har gjorts under ärendets beredning och lagförslaget innehåller inte heller någon hänvisning eller utrymme för sådana bedömningar i tillämpningen, eftersom inget övervägande av barnets bästa kan göras.

Uteslutande av andra relationer än kärnfamiljen

FARR anser det mycket oroande att den föreslagna lagen utesluter familjeåterförening i de situationer som med dagens lag uppehållstillstånd "får" ges och förutsätter att endast de där lagen idag föreskriver att uppehållstillstånd "ska" ges bibehålls. I praktiken handlar det om att familjeåterförening ska förbehållas etablerade kärnfamiljer.

Regeringen tycks anse att de familjerelationer som endast leder till familjeåterförening efter ett övervägande alltid är mindre angelägna än familjeåterförening för kärnfamiljer. Så förhåller det sig inte. Även om rätten till återförening för kärnfamiljen framstår som mer självklar, så kan återföreningen för den enskilde i andra relationer vara väl så angelägen och skyddsvärd. Det är här vi finner den handikappade som bott kvar i sitt föräldrahem som vuxen. Vi finner det övergivna barnet som efter katastrofen tagits om hand av en släkting, trots att det inte längre finns samhällsinstitutioner som utsett en formell vårdnadshavare. Vi finner den kidnappade och tvångsgifta flickan som rymt från förövaren och vill återförenas med sin familj.

Personer utanför kärnfamiljen kan ha ett starkt och rättmätigt behov av sin familj. FARR motsätter sig bestämt att dessa ska uteslutas från återförening med anknytningspersoner som är flyktingar eller skyddsbehövande och vars uppehållstillstånd därför tidsbegränsats. Förslaget kan slå hårt mot enskilda som splittrats just i förföljelse- eller krigs-situationen.

Uteslutande effekter på grund av passregler mm

Genom den nu föreslagna lagen riskerar hela grupper återigen att ställas utanför rätten till familjeåterförening, eftersom tidsbegränsade uppehållstillstånd endast beviljas för personer som kan uppvisa giltiga pass. Regeln motiveras av att den som har ett tidsbegränsat tillstånd ska kunna lämna Sverige efter tillståndstidens slut. Sverige kan bevilja främlingspass men det sker bara då det står klart att uppehållstillstånd ska ges och aldrig till personer som befinner sig i sitt hemland.

När tidsbegränsade tillstånd införs för alla sätts "DNA-domen" ur spel eftersom den siktar in sig på återförening för barn, som tidigare normalt har beviljats permanent tillstånd från början. Familjer från Somalia riskerar återigen att drabbas särskilt hårt då inga id-handlingar från Somalia godtas. Med de tidigare erfarenheterna kan vi tyvärr förutse att familjesplittringen riskerar att bli permanent för många även om lagen är tillfällig.

Uteslutande effekter på grund av sexuell läggning och hedersproblematik

FARR anser att regeringen inte på ett fullgott sätt har redovisat hur tillämpningen av föreslagna bestämmelser ska genomföras så att det inte diskriminerar mot HBTQ-personer. Med hänsyn till lagens utformning föreligger uppenbar risk för sådan diskriminering blir en konsekvens av förslaget.

Regeringen framhåller att formellt samboskap inte ska vara ett krav för att få räknas som kärnfamilj i lagförslagets mening samt att även personer med två olika bostäder kan räknas som sambo under vissa omständigheter. I relation till vikten av att beakta HBTQ-personers rättigheter räcker inte denna försäkran. HBTQ-personers rättigheter ska inte respekteras "under vissa omständigheter" utan fullt ut. Regeringen bör inte lägga fram förslag som inte på ett tydligt sätt visar hur man avser försäkra att HBTQ-personer försäkras helt motsvarande rättigheter vad gäller rätten att återförenas med familj och partner. Då nuvarande lagstiftning ger rätt genom såväl anknytning till make, sambo och annan person med särskild anknytning, borde regeringen ha utvecklat hur en förändring av lagen skulle ske utan att få ett försämrande och därigenom diskriminerande resultat.

De inskränkningar i rätten till familjeåterförening som föreslås även för dem som ges flyktingstatus kommer att drabba par som inte kunnat gifta sig i hemlandet. Detta gäller inte bara HBTQ-personer i generell mening utan även personer som drabbas av andra former av köns- och könsidentitetsrelaterade förtryck; så kallat hedersförtryck är ett exempel.

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

Uteslutande effekter på grund av ålder

Vad gäller ålder motsätter sig FARR å det starkaste att förslaget inför en ny ålder för rätt till familjeåterförening som vuxen. Det är förvånande att regeringen föreslår denna undre åldersgräns utan att samtidigt ändra åldern för vem som betraktas som barn till att vara upp till 21 år. Med den föreslagna regleringen kommer många yngre par inte att kunna återförenas. Detta läks inte heller genom någon möjlighet att återförenas med den unga förälderns ursprungsfamilj. FARR anser det djupt olämpligt att införa en ny åldersdiskriminerande ändring i bestämmelserna om återförening utan att lämna något motiv annat än att det inte står i strid med familjeåterföreningsdirektivet.

FARR erinrar om att EU-kommissionen i sin ovan nämnda handledning för tillämpning av familjeåterföreningsdirektivet påpekar att en minimiålder enbart får införas för att förbättra integrationsmöjligheter och hindra tvångsäktenskap, inte för att hindra familjeåterföreningens syfte.

Det är uppenbart att regeringen här gör just det som inte är tillåtet, dvs inför en åldersgräns enbart i syfte att minimera möjligheterna till återförening.

Allvarliga humanitära konsekvenser

De flesta familjemedlemmar är i lika stort behov av skydd som den asylsökande. Att familjen inte flyr tillsammans beror på att det inte finns några lagliga vägar att söka asyl. Asylsökande tvingas ta sig hit på livsfarliga, kostsamma och irreguljära sätt. Därför väljer en del att en vuxen reser i förväg. Andra splittras under resan. Att alternativt skyddsbehövande - läs krigsflyktingar - ska bli utan rätt till familjeåterförening är ett dråpslag mot föräldrar som inte velat ta med barn på den livsfarliga resan. Det kommer att drabba även flyktingar eftersom försörjningskravet är hårt.

Valet att låta barnen komma efter på en säker väg kommer nu att innebära att föräldern lämnat barnen i sticket i kriget, eller i flyktingläger där maten tryter och de inte får gå i skola. Lagförslaget kommer därför leda till att fler småbarn istället tas med på flykten och att fler barn dör på Medelhavet. Med tanke på de omfattande humanitära konsekvenserna, är det anmärkningsvärt att förslaget inte backas upp av en mer genomgående konsekvensanalys.

Till detta kommer att integrationen försvåras eller omöjliggörs för den make/förälder som tagit sig hit men inser att återförening är omöjlig.

Allmänt om beredningen av ärendet

Regeringen förklarar inte om de effekter vi beskrivet här är avsiktliga eller ska ses som misstag. FARR anser att de föreslagna inskränkningarna av rätten till familjeåterförening utesluter stora grupper av skyddsökande från att återförenas med sin familj på ett sätt som strider mot rätten till familj i såväl barnkonventionen som europakonventionen.

Ändringarna har presenterats helt utan konsekvensanalys och redogörelser för hur lagförslaget kommer att påverka enskilda individer. En omdaning av denna vikt av en central del av utlänningsrätten måste föregås av en grundligare bedömning och innehålla fler avvägda hänsynstaganden. Det nuvarande förslaget saknar dessa helt.

FARR avstyrker förslaget om att inskränka reglerna för familjeåterförening.

7.3 Utvidgat försörjningskrav

Enligt lagförslaget omfattar försörjningskraven alla ansökningar som görs efter att lagen trätt i kraft utom de fall där anhöriga till flyktingar, eller till skyddsbehövande som sökt asyl senast den 24 november 2015, ansöker om att få återförenas inom tre månader från det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd. Även om ansökan görs inom denna tid ska försörjningskrav ställas om familjen har anknytning till annat land utanför EU eller om det rör sig om en icke-etablerad relation. För personer som inte är flyktingar eller skyddsbehövande gäller försörjningskravet utan undantag för dem som ansökt efter att lagen trätt i kraft. Försörjningskravet innebär att den person som befinner sig i

Sverige ska kunna försörja sig själv och de familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd och även ha en tillräckligt stor bostad för hela familjen.

FARR anser att försörjningskravet kommer att leda till stora utestängande konsekvenser, bidra till att vidhålla familjesplittring och missgynna integrationen.

Liksom i fråga om de allmänna kraven för familjeåterförening innebär försörjningskravet ett cyniskt åsidosättande av flyktingarnas behov och den humanitära katastrof som de befinner sig i. Det går an att argumentera för att barn inte kan integreras på ett bra sätt i Sverige om de inte får tillräckligt stort utrymme i bostaden. Men barn som inte får återförenas på grund av kraven på tillräckligt stor lägenhet torde i mycket få fall ha det bättre i hemlandet eller det flyktingläger där de annars befinner sig.

Orimliga och oövertänkta konsekvenser

Enligt FARRs erfarenhet, vilken stöds av Svenska Röda Korset som är experter på området, tar det nästan alltid långt mer tid än tre månader att hitta familjemedlemmar som har separerats från en asylsökande före eller under flykten. Detta kan förhoppningsvis ske innan anknytningspersonen får uppehållstillstånd. Men därefter gäller det att ta sig till ett ställe där ansökan kan göras och få fram de handlingar som krävs etc, något som inte heller utan vidare låter sig göras inom tre månader. Den uppställda tidsgränsen innebär att försörjningskravet kommer att drabba långt fler än vad som framgår vid en första anblick.

Det blir även svårt för unga familjer att bevisa att de bott ihop länge och har en etablerad relation. Det innebär att stora grupper av skyddsbehövande utestängs från möjligheten att återförenas med familj. Dessa indirekta hinder för återförening är inte förenligt med Sveriges åtaganden enligt flyktingrättsliga rättsakter och allra särskilt barnkonventionen.

Lagförslaget ger inga besked om hur försörjning kommer att bedömas. Vi vet inte om det kommer att göras någon avvägning gentemot vilka bostäder och vilka arbeten som finns tillgängliga. Bara att hitta arbete och etablera sig på den svenska arbetsmarknaden tar i snitt 6 år för en nyanländ skyddsbehövande.

Liksom i fråga om kravet på arbete för att kunna få permanent uppehållstillstånd kommer försörjningskravet att utgöra ett olyckligt incitament för att söka jobb som ger snabba pengar snarare än att investera i fortbildning, praktik, validering - dvs de bästa etableringsmetoderna sätts ur spel och svagare grupper på arbetsmarknaden åsidosätts. Kommer det ens vara möjligt att visa den försörjningsförmåga som efterfrågas för mer än ett fåtal? På hur många orter i landet existerar den sexrummare som krävs för att en fyrabarnsfamilj ska hamna ovanför trångboddhetsnormen? Vilka normer ska annars tillämpas? Regeringen redovisar ingen bedömning.

Inte heller anges några motiv till att endast anknytningspersonens ekonomi ska bedömas, och inte den sökandes. Det finns inget som säger att inte den sökandes möjligheter till arbete och försörjning kan vara lika bra eller bättre än den person

som bor i Sverige, eftersom de kan ha helt olika utbildningsbakgrund och personliga arbetsförmågor. Förslaget tar inte heller hänsyn till att den sökande kan ha andra tillgångar.

Lagtekniska oklarheter och internationella åtaganden

Begeppet "väletablerad" saknas i EU-rätten och bör inte införas som ett svenskt påfund, anser FARR. Begreppet "etablerad" finns vad gäller relationer, men det saknas stöd för att införa "väletablerad" som måste innebära något annat och strängare. Samma formulering har använts i samband med bedömningen av vilka som ska få tillgång till "DNA-regeln" och har där ställt till olyckliga och omotiverade fall av familjesplittring, även om Migrationsöverdomstolen till slut avgjort att det inte kan finnas en bestämd tidsgräns för vad som är väletablerat, i synnerhet inte när familjen har barn. Det saknas motiv att införa denna regel större utsträckning i svensk rätt. Införs en sådan regel kommer denna dels att verka uteslutande för familjer som kan ha rätt till återföreningen, med brott mot internationella åtaganden som följd, och dels leda till svåra tolkningsproblem.

En regel som innebär att försörjningskrav uppställs mot skyddsbehövande om de skulle kunna återförenas i ett annat land utgör med all sannolikhet ett brott mot Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. FARR hänvisar här till "Sen v. Nederländerna", där en bestämmelse likt den föreslagna tillåts just med motivering att personen inte är skyddsbehövande. Skyddsbehövande ska inte tvingas lämna skyddet för att kunna återförenas med sin familj.

Bristfällig konsekvensanalys

Sammanfattningsvis innebär förslaget om försörjningskrav en ordning som är diskriminerande mot flera grupper av befolkningen som av olika skäl har låga inkomster, även bland svenska medborgare och tidigare anlända invandrare. Förslaget kommer att slå särskilt hårt mot ekonomiskt svaga grupper såsom sjuka, arbetsoförmögna och studenter. Varför dessa grupper ska förhindras att förenas med familj eller för den delen bilda nya familjer har regeringen inte motiverat, vilket är ytterligare ett exempel på bristande konsekvensanalys. I det här fallet riktas de föreslagna ändringarna mot dessa grupper i hela befolkningen.

Varför regeringen genom förslaget synbart vill hämma anhöriginvandringen i samhället som helhet framkommer inte av lagförslaget vilket är märkligt med hänsyn till hur ingripande förslaget är vad gäller integrationen och den fria rörligheten.

FARR avstyrker att försörjningskravet utvidgas.

8 Synnerligen ömmande omständigheter

8.1 Gällande rätt

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

Fram till 1 juli 2014 innehöll Utlänningslagen inga bestämmelser om uppehållstillstånd som bejakade de omständigheter som har särskild betydelse för barn. Istället fanns en "portalparagraf" som påminde om att barnets bästa ska beaktas vid ärenden som rör barn samt en skrivning i paragrafen om synnerligen ömmande omständigheter som angav att kraven inte skulle ställas lika högt för barn. Dessa skrivningar gav dock dåligt skydd för barn i praktiken, eftersom det krävs en tillståndsgrund för att ge uppehållstillstånd, inte bara att barnets bästa vägts in någonstans. Att en barnorienterad tillståndsgrund behövdes motiverade införandet av "särskilt ömmande omständigheter".

Lagändringen avseende särskilt ömmande skäl 2014 motiverades utförligt i lagens förarbeten med exempel på situationer där barn borde ges uppehållstillstånd. Lagändringen fick dock effekt endast för ett litet antal barn med många års vistelse i Sverige, ofta förenat med svåra sjukdomar eller handikapp.

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

8.2 Bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter ersätts av en mer begränsad bestämmelse

Ingen analys av konsekvenserna varken för barn eller vuxna.

De som får stanna på grund av ömmande omständigheter utgör bara några få procent av antalet asylsökande. De flesta är barn. Att vägra dessa barn skydd för att sända en politiska signal är så kallsinnigt inhumant att FARR svårligen kan finna ord för att bemöta förslaget.

Regeringens förslag saknar helt barnkonsekvensanalys. Regeringen anför inga skäl till att de grupper som idag får stanna med stöd av bestämmelsen om ömmande

omständigheter nu ska riskera utvisning. Exempelvis riskerar bestämmelsen att slå mot ensamkommande barn som bott länge i Sverige och inte kan omhändertas av sin familj i något annat land.

När det gäller vuxna är utrymmet idag så litet att det är svårt att se att det kommer att gå att genomföra en förändring, eftersom det rör sig om personer vars liv inte kan räddas med mindre än att de får stanna. För en liten grupp vuxna, som svårt traumatiserade, "apatiska" kvinnor, kan ytterst olämpliga utvisningar ändå bli följden.

För barn kan konsekvenserna bli mer omfattande. Att bestämmelsen tas bort riskerar leda till att skyddande praxis avseende barns anknytning genom långa vistelsetider i kombination med andra skäl försvinner, att barn utvisas trots allvarliga brister på mottagandet av barn i hemlandet, att traumatiserade eller apatiska barn inte får stanna med mindre än att det förs i bevis att det "strider mot internationella åtaganden".

I detta sammanhang kan framhållas att europarättslig praxis erkänner sjukdom som ett skyddsbehov endast om vård vägras i hemlandet; traumatiserade barn har en annan problematik eftersom de kan inte rehabiliteras i hemlandet. Förslaget riskerar enligt FARR att ta oss tillbaka till en tid då barn bars ut på bår. Denna analys har stöd i uttalanden från de mest kunniga på området; Barnläkarföreningen, Röda Korset och Rädda Barnen. Att regeringen inte beaktar dessa erfarenheter är huvudlöst.

Att portalparagrafen i utlänningslagen, som förordar att barns bästa ska beaktas i ärenden som rör barn, läker inte de angrepp på barns rätt till uppehållstillstånd som förslaget utgör.

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

Aningslöst med tillfälliga uppehållstillstånd

I sammanhanget kan även nämnas att förslaget om att endast ge tillfälliga uppehållstillstånd till sjuka, traumatiserade, särskilt utsatta människor och barn, står i strid med vad som är känt om sambandet mellan tilfrisknande och trygghet och stabilitet i tillvaron. De påpekanden som gjorts rörande de destruktiva effekterna av tillfälliga uppehållstillstånd (ovan under avsnitt 5.3) är minst lika gällande för denna tillståndsgrund. Det rör sig om hälsomässiga och medicinska effekter för människor som söker skydd i Sverige och i flera fall redan vistas här. Inte minst påverkar det uppväxtförhållanden och utvecklingsmöjligheterna för ett antal barn som redan går i svensk skola.

Tillfälliga uppehållstillstånd utgör således inte bara ett humanitärt svek, de är även samhällsekonomiskt destruktiva, då människors utveckling hindras av att de kvarhålls i ständig oro för utvisning vid horistonten när de skulle kunna utvecklas och bidra med sina förmågor till att bygga vårt samhälle. FARR anser att införande av tillfälliga uppehållstillstånd för personer som ges uppehållstillstånd av humanitära skäl är aningslöst.

Lagstiftningstekniken i strid med folkrätten

FARR anser att den föreslagna bestämmelsen i § 13 är mycket oklar och skapar stor osäkerhet i fråga om tillämpningen. En bestämmelse som öppnar för så vid tolkning kräver tydligare förarbetsuttalanden med relevanta exempel som stöd för tillämpningen. Även om vi enligt ovan har mycket starka farhågor för vad borttagandet av bestämmelsen om ömmande omständigheter skulle innebära, är det i lagförslaget svårt att ens tyda om den nya bestämmelse som föreslås rent juridiskt borde innebära en begränsning eller en utvidgning av befintlig praxis kring ömmande omständigheter - som ju redan är mycket snäv. Det är dock uppenbart att det är regeringens avsikt att det ska bli så. Några närmare riktlinjer beträffande vad regeringen avser får vi dock inte.

Den föreslagna formuleringen om uppehållstillstånd i de fall det annars bryter mot internationella åtaganden förutsätter en ny praxisbildning, till vilket lagförslaget inte ger någon ledning. Lagstiftaren ger domstolarna och Migrationsverket uppgiften att uttolka vad som menas.

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

FARR menar således att lagstiftningstekniken i sig är ett brott mot Sveriges internationella åtaganden och att den tolkning som lagstiftaren förpassar ner till individnivå direkt riskerar att skapa upprepade sådana brott. Slutligen försvåras, för att inte säga förhindras, en jämlik och förutsägbar rättstillämpning. Lika fall löper stor risk att behandlas olika med diskriminerande effekter som följd.

En praktisk konsekvens av denna lagstiftningsteknik, samt även av ivrandet för begränsningar i sig, kan bli att fler fall hänskjuts till internationella fora och att Sverige kan komma att fällas för överträdelser av internationella förpliktelser. Förslaget visar enligt FARR på mycket låg respekt för såväl rättstatliga principer som för de internationella åtagandena och organ vars uppgift det är att bevaka dem.

Innehållet i strid med folkrätten

Enligt förslaget ska uppehållstillstånd beviljas om det annars bryter mot Sveriges internationella åtaganden - dock endast om den sökande befinner sig i Sverige. FARR finner det uppseendeväckande att regeringen finner det för gott att nationella myndigheter och domstolar fattar beslut som riskerar att stå i strid med folkrätten om den som är sökande befinner sig utanför Sveriges gränser.

Även med hänsyn till att paragrafen ersätter en annan paragraf som avsåg personer som befinner sig i Sverige så väcker formuleringen frågan om det skulle vara acceptabelt att bryta mot Sveriges internationella åtaganden i beslut som berör människor utanför Sverige. Eftersom denna situation med stor sannolikhet uppkommer som en följd av ändringarna i reglerna om familjeåterförening är det en högst olämplig skrivning.

Slutligen är det ytterst försvårande att regeringen föreslår formuleringen att uppehållstillstånd "får" ges, som att internationella åtaganden är något som tillämpande myndigheter "får" följa i individuella beslut. FARR anser att dessa formuleringar står direkt i strid med internationella förpliktelser och omöjligen kan accepteras i svensk lagstiftning.

FARR anser att regeringens förslag om begränsning i möjligheten till skydd på grund av ömmande omständigheter är ett obefogat slag mot utsatta och skyddsbehövande människor, och att den ersättning som föreslås inte otillräcklig och i flera avseenden i strid med folkrätten. Med hänsyn till de starka humanitära skäl som motiverar bestämmelsen om ömmande omständigheter och det låga antal som beviljas skydd genom denna i dagsläget är det inte möjligt att motivera en inskränkning. Allt talar för att en utökning av möjligheterna till skydd enligt denna bestämmelse är nödvändig. Förslaget är oklart, rättsosäkert och dåligt underbyggt i utredning och analys.

FARR avstyrker med eftertryck regeringens förslag i denna del.

9 Följdändringar i etableringslagen

FARR har i dagsläget inga synpunkter att avge i detta avsnitt.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

En mängd frågor rörande övergångsbestämmelser lär uppstå med lagens föreslagna utformning. FARR kan omöjligen lämna exempel på samtliga, men det står hur som helst klart att övergångsbestämmelserna i en rad avseenden är otillräckliga.

Lagstiftningsteknik skapar rättsosäkerhet

FARR menar som nämnts ovan att en tidsbegränsad lag med det föreslagna innehållet under alla omständigheter är ett mindre ont än en permanent sådan. På samma sätt utgör det jämförelsevis ett mindre ont att placera föreslagna bestämmelser i en separat lag, än att införa de föreslagna ändringarna i utlänningslagen. (Däremot leder förslaget om separat lag till andra mycket olyckliga konsekvenser som beskrivs i övriga avsnitt.)

Regeringen har föreslagit att lagen ska gälla i tre år från ikraftträdande. Men lagen föreslås inte bara tillämpas på beslut om uppehållstillstånd som meddelas under denna period, utan även på ansökningar som är gjorda efter den 24 november 2015, vilket är dagen då regeringens avsikt att införa lagen annonserades. FARR anser att detta sätt att lagstifta är högst olämpligt ur en rättssäkerhetssynpunkt och inte värdigt en rättsstat. Inte förrän en lag är beslutad av den lagstiftande församlingen kan man rättmätigt förvänta sig att medborgare och andra som berörs av lagens innehåll ska veta att rätta sig efter den.

Vidare förefaller regeringen vara omedveten om att det råder osäkerhet om när en ansökan görs och när den registreras. Redan i november var de svenska myndigheternas hantering av personer som ville söka asyl ganska oorganiserad och behäftad med tröghet. Regeringen har inte på något sätt säkerställt att det inte fanns personer i Sverige som anlände och begärde att få söka asyl i Sverige senast den 24 november 2015 men som av administrativa eller praktiska skäl inte fick möjlighet att göra det förrän den 25 november 2015 eller senare. Det är uppenbart att den föreslagna ordningen utsätter asylsökande för rättsosäkerhet. FARR avstyrker därför att lagen tillämpas på ansökningar gjorda före lagens ikraftträdande.

Vidare framkommer i förslaget att lagen ska tillämpas, inte bara på barn och familjer som gjort sin ansökan om asyl efter den 24 november 2015, utan även alla andra som lämnat in sin ansökan om asyl vid något tillfälle och som ännu inte fått sin sak prövad. Lagen kommer således att tillämpas på en mängd människor som när de sökte sig till Sverige kunde räkna med att få skydd och ett antal rättigheter, men som på grund av långa handläggningstider på Migrationsverket nu kommer få sina rättigheter och möjligheter till skydd allvarligt begränsade. FARR ställer sig frågande till regeringens avsikt att begränsa dessa människors rätt till ett liv i Sverige.

Oklar avsikt om överprövning av lagen

FARR uppskattar att regeringen ser ett behov av att eventuellt upphäva en del av de församlingar som nu planeras efter två istället för tre år. Samtidigt ställer vi oss frågande till vilka effekter av lagen det är regeringen ämnar stämma av efter två år. Det är oklart vilka resultat det är regeringen önskar uppnå genom att sänka ribban för det svenska flyktingmottagandet till vad som påstås vara den EU-rättsliga miniminivån (vilket FARR inte håller med om). Det enda som sägs tydligt är att avsikten är att minska antalet asylsökande.

Med tanke på att antalet asylsökande idag ligger på några procent av antalet då åtgärderna annonserades i november, men regeringen uppenbarligen ändå är beredd att genomdriva lagen, är det oklart vad målsättningen att minska antalet egentligen innebär. Med hänsyn till att motiven till lagen är så ytterst höljda i politiskt dunkel, kan FARR inte se att något annat än att ännu mer politiskt godtycke ska avgöra huruvida lagen har uppfyllt sitt syfte.

Tillfälliga uppehållstillstånd

Vad gäller lagens många bestämmelser om tidbegränsningar, främst vad gäller beviljande av tillstånd, är det tydligt att dessa ger upphov till svåra tillämpningsfrågor i förhållande till lagens giltighetstid. Dessa frågor hade blivit färre om lagen inte hade föreslagit en ändring ifråga om tillfälliga och permanenta uppehållstillstånd. Nu väntar ett stort antal frågor om den praktiska och processuella tillämpningen på svar. De som erhållit tillstånd som alternativt skyddsbehövande som ska återkomma för omprövning varje år så länge lagen är i kraft. Hur ska det praktiskt gå till när prövningen redan idag väntas ta två år? Regeringen har inte utrett eller redovisat de olika situationer som kan uppkomma för skyddsökande på grund av reglerna om omprövning av tillfälliga uppehållstillstånd, beroende på när dessa uppehållstillstånd tilldelas. Resultatet för enskilda individer kommer i ett stort antal fall bli inte bara rättsosäkert utan även motsägelsefullt och godtyckligt.

Det är anmärkningsvärt att lagförslaget inte ger uttryckliga svar på vad som ska gälla för de personer som fått tillfälliga uppehållstillstånd med stöd av den tillfälliga lagen. FARR kan inte se någon annan rimlig lösning än att dessa beviljas permanent uppehållstillstånd utan ytterligare sakprövning med hänsyn till att det är vad som föreskrivs i utlänningslagen för de som beviljats uppehållstillstånd de där angivna grunderna. Men hur detta ska gå till redovisar regeringen inte.

På motsvarande sätt är det oklart vad som kommer att gälla för personer som enligt Utlänningslagen har rätt till uppehållstillstånd som övrig skyddsbehövande eller på grund av ömmande omständigheter, men som vid tidpunkt för den tillfälliga lagens upphörande har fått slutligt avslag.

I bristen på övergångsregler vid upphävandet av lagen framstår lagförslaget som särskilt ogenomtänkt, inte bara ur en humanitär/mänsklig synvinkel utan även juridiskt och administrativt. Nog är det upp till Migrationsverket att administrera tillämpningen av lagen, men vilka möjligheter till permanent uppehållstillstånd som ges var och en som omfattas av lagen måste klargöras i lag.

11 Kostnader och andra konsekvenser

FARRs bedömning är att förslaget medför en betydande ökning av administrativt arbete för såväl Migrationsverket och domstolarna som för andra myndigheter. Vidare medför förslaget ett högst ineffektivt användande av de allmänna resurserna

och ett dåligt tillvaratagande av såväl myndigheters resurser som den resurs som nyanlända utgör i form av kunskap, yrkeskompetens, arbetskraft och samhällsbyggande.

Återigen vill FARR påpeka att förslaget brister i konsekvensanalys, både vad gäller i Sverige boende personer, nyanlända, skyddsbehövande och personer utanför Sveriges gränser. Vidare motiveras inte någonstans de humanitära konsekvenserna av de föreslagna förändringarna. Inte heller visar regeringen att man utrett hur förslaget påverkar Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Slutligen saknas allt vad barn- och genusanalys heter. De humanitära, politiska och individuella konsekvenserna är varken beräknade, analyserade eller redovisade på ett sätt som anstår en så grovt omdanande reform av utlänningsrätten.

Ökade processuella kostnader

Eftersom regeringens förslag uppställer flyktingstatus som krav för att få återförenas med familj kommer ett stort antal av de sökande som beviljas status som alternativt skyddsbehövande, som en konsekvens därav, att överklaga besluten för att få flyktingstatus. Detta medför ytterligare en belastning och omkostnader för både Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Lagstiftningens stora skillnader i rättigheter mellan personer som erhåller olika status medför att sökande som redan vid ansökan bedöms kunna få uppehållstillstånd ändå bör få rätt till offentligt biträde från första instans, vilket innebär ytterligare kostnader inom asylprövningssystemet. En uppenbar kostnad utgörs av omprövningarna av krigsflyktingarnas tillstånd som alternativt skyddsbehövande som ska återkomma varje år så länge lagen är i kraft.

Samhällskonomiska konsekvenser

Asylsystemet är redan ansträngt och det samma gäller för de myndigheter på nationell nivå, regional nivå och kommunal nivå som ansvarar för den framgångsrika integrationen. Att belasta myndigheterna med ändrad lagstiftning och dåligt motiverade reformer kommer endast att leda till oreda i den asyrlättsliga handläggningen. De människor som drabbas av inskränkningarna i asylrätten kommer ha svårare att fungera ens på motsvarande sätt som nyanlända idag fungerar, vilket innebär att även integrationsbärande myndigheter kommer möta inte bara ett ökat antal människor utan även helt nya svårhanterliga integrationshinder till följd av att människorna i fråga befinner sig i juridisk och känslomässig limbo. Att rubba den stabilitet som Sveriges förhållandevis väl utvecklade asylsystem har idag riskerar att få stora oöverblickliga konsekvenser. FARR anser att lagförslaget inte beaktar dessa konsekvenser.

Flyktingpolitiska konsekvenser

Lagstiftarens motiv för denna reform är behovet av att tillfälligt hindra människors möjlighet/vilja att söka sig till Sverige för internationellt skydd. Regeringen hänvisar till särskilda omständigheter och betryggar med att det är en begränsad tid som dessa begränsningar ska gälla. Regeringen är samtidigt öppen med att att

förslagets främsta motiv är att "pruta under" eller ner till samma nivå som övriga EU-stater för att göra Sverige sämre med avseende på rättigheter för asylsökande.

FARR vill i detta sammanhang påminna om tiden på nittiotalet då Sverige under kriget i Bosnien införde visumtvång för att hindra flyktingar att söka skydd här. Den dåvarande regeringen insisterade på att asylrätten inte hotades eftersom visumtvånget bara hindrade flyktingar från att söka asyl just i Sverige. Men det var inte sant. Alla EU-länder hade infört eller kom att införa samma visumrestriktioner. Visumtvånget kom att gälla hela EU och blev inte tillfälligt. Det kompletterades sedan med transportöransvar som genom flygbolag och fartyg hindrar att oönskade resenärer når Sverige. De flyktingrättsliga konsekvenserna är nu katastrofala. Till följd av dessa regler måste flyktingar resa illegalt för att nå EU:s gräns, och många förlorar livet, vilket idag är väl dokumenterat och omskrivet.

Under året som gått har samma utveckling skett vad gäller gränskontrollerna. Att Sverige införde gränskontroller och ID-kontroller - ett nytt slags transportöransvar - för att hålla asylsökande borta ledde inte till att andra EU-länder tog ett större ansvar utan blev en del i ett "race to the bottom".

Och nu vill regeringen att Sverige fortsätter detta race med farlig fart och som synes helt utan tanke på humanitära och flyktingrättsliga konsekvenser. Om asylsökande genom inhumana regler avskräcks från att komma till Sverige så kommer andra EU-länder att ta ett större ansvar, enligt regeringens mening. Men det saknas alltså stöd för att dessa grovt oförsiktiga reformer kommer att få de önskade konsekvenserna; ingen forskning finns som talar för att ökade restriktioner i ett land skulle leda till att andra länder blir mer generösa - tvärtom. Regeringens uttalanden i denna del framstår som historiskt och politiskt naiva. Likt andra samhällsbevakande institutioner sagt före oss, konstaterar FARR att historiens dom kan förväntas bli hård.

För Flyktinggruppernas Riksråd, FARR,

Sanna Vestin

I detta ärende har FARRs styrelse beslutat. Jenni Stavare har varit föredragande. I handläggningen har även Mai Greitz och Sanna Vestin deltagit.