

Diarienummer
JU2019/00509/L7
Ju.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm, 15 mars 2019

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingars remissvar över utkast till lagrådsremiss Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Om Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar

1. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar (Rådgivningsbyrån) är ett asylrättscentrum som sedan år 1991 verkar för en rättssäker migrationsprocess. Detta gör vi genom att bland annat driva processer i nationell och internationell fora samt analysera och granska nationell och internationell praxis och lag. Våra jurister kommer till stor del från tidigare arbete på Migrationsöverdomstolen, migrationsdomstolarna, Migrationsverket och från advokatbyråer.

Sammanfattning

2. Vi välkomnar förslaget om en parlamentarisk utredning och ambitionen att ta fram en långsiktigt hållbar lagstiftning inom migrationsområdet.
3. Vi välkomnar att lagstiftaren ger alternativt skyddsbehövande samma rätt till familjeåterförening som flyktingar.
4. Vi beklagar att den föreslagna förlängningen av den tillfälliga lagen framförallt slår mot några av samhällets mest utsatta grupper. Vi ser att bestämmelserna är fortsatt diskriminerande och innebär hårdare regler för bland annat barn, personer i samkönade- eller på annat sätt normbrytande relationer, personer med funktionsnedsättning, kvotflyktingar och pensionärer.

5. Vi är särskilt kritiska till att försörjningskravet inte beaktar om personens oförmåga att efterleva kravet är till följd av omständigheter som ligger utanför dennes kontroll, exempelvis med anledning av en funktionsnedsättning.
6. Vi ser med allvar på att särskilda skäl som grund för uppehållstillstånd inte ska tillämpas under ytterligare två år framöver. Detta är särskilt oroande med anledning av att FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) blir svensk lag den 1 januari 2020. Vi noterar att lagförslaget saknar en konsekvensanalys för hur lagen är förenlig med konventionen.
7. Vi är generellt oroade över att lagstiftaren inte tar ansvar för att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden efterlevs med en väl underbyggd lag. Genom lagens konstruktion överläts istället tolkningen av våra konventionsåtaganden till enskilda rättstillämpare.

Övergripande synpunkter

8. Inledningsvis presenteras allmänna observationer om lagförslaget och dess tillkomst.
9. Flera av de synpunkter som lyfts framfördes i vårt remissvar till lagrådsremiss *Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* från den 10 mars 2015 gällande lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen).¹ En förlängning av lagen som innebär att giltighetstiden blir sammanlagt fem år förstärker allvaret i tidigare riktad kritik och väcker nya problem som uppmärksammas i detta remissvar.

Om lagstiftningsprocessen

10. När den tillfälliga lagen aviserades den 24 november 2015 klargjordes att förändringarna var en reaktion på vad som ansågs vara en akut situation. I pressmeddelandet från dagen förklarades att ”de åtgärder regeringen nu föreslår är nödvändiga i den akuta situationen men inte i sig en långsiktig väg framåt.”² Regeringens tydliga budskap var att drastiska åtgärder bedömdes krävas på grund av vad som ansågs vara en akut situation.

¹ <https://sweref.org/radgivningsbyran-for-asylosokande-och-flyktingars-yttrande-over-utkastet-till-lagratsremiss-begransningar-av-mojligheten-att-fa-uppehallstillstand-i-sverige/>, hämtat den 14 mars 2019

² <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/>, hämtat den 14 mars 2019

11. Regeringen angav för remissinstanserna, Lagrådet och riksdagen att den skulle, när lagen varit i kraft i två år, bedöma behovet av att lagen skulle gälla även under det sista året av lagens giltighetstid.³
12. Lagen avsågs således gälla i två år med en förlängning med ett år, för det fall en utvärdering visade att lagen var ändamålsenlig. Remissinstanserna gavs knappt en månad för att granska lagförslaget. I princip samtliga remissinstanser kom – trots lagens korta giltighetstid – med överväldigande kritik.⁴ Lagrådet fann i sin remiss att förslaget inte var tillräckligt utrett, och pekade på bristande konsekvensanalys i flera viktiga delar. Lagrådet fann dock – på grund av lagens tillfälliga och brådskande natur – att de trots sin kritik inte kunde avstyrka lagstiftningen.⁵
13. Den 27 november år 2017, när lagen hade varit i kraft i ett år och fyra månader, lät regeringen meddela att den tillfälliga lagen skulle gälla även under det sista året av lagens giltighetstid.⁶ Det framstår som att detta skedde utan någon bedömning av om det fanns behov av att lagen skulle gälla även under det tredje och sista året, eller någon redovisning av vilket underlag regeringen haft för sitt beslut. Den utvärdering av ändamålsenligheten som förutsattes vid antagandet av lagen uteblev.
14. Inför förslaget på en förlängning av lagen som nu presenteras måste det understrykas att den tillfälliga lagen endast skulle gälla i tre års tid och att en återgång därefter skulle ske till utlänningslagen (2005:716).
15. Under lagens giltighetstid minskade antalet asylsökande betydligt, vilket sades vara den önskvärda effekten av lagen.⁷ Med hänsyn till att nivåerna är nere på liknande nivåer som före år 2015 måste frågan ställas vilken situation regeringen såg framför sig där en återgång till utlänningslagen – som var förutsättningen för antagandet av den tillfälliga lagen – skulle ha sett ut?

³ Se Utkast till lagrådsremiss: ”Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige”, s. 39, lagrådsremissen ”Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige”, s. 67 och prop. 2015/16:174, Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, s. 66

⁴ Regeringen, Remiss av promemorian Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (utkast till lagrådsremiss). <https://www.regeringen.se/remisser/2016/02/remiss-av-begransningar-av-mojligheten-att-fa-uppehallstillstand-i-sverige/>, hämtat den 14 mars 2019

⁵ Lagrådets yttrande över lagrådsremissen ”Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige”, <https://www.lagradet.se/yttranden/Tillfalliga%20begransningar%20av%20mojligheten%20att%20fa%20uppehallstillstand.pdf>, hämtat den 14 mars 2019

⁶ Se Regeringskansliet, En ny möjlighet till uppehållstillstånd för ensamkommande. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/11/en-ny-mojlighet-till-uppehallstillstand-for-ensamkommande/>, hämtat den 14 mars 2019

⁷ Det finns inget stöd för att denna minskning är hänförlig till den tillfälliga lagen, och regeringen har inte heller anfört något stöd för att det skulle vara så (se avsnitt *Har lagen varit ändamålsenlig?*).

16. Regeringens förfarande visar på en allvarlig brist på respekt för lagstiftningsprocessen på migrationsrättens område i Sverige. Remissinstanser, Lagrådet, rättstillämparen och Riksdagen måste kunna lita på att informationen från regeringen är korrekt, och att regeringen genomför aviserade åtgärder. I kontexten av den tillfälliga lagen är det särskilt viktigt med beaktande av att lagstiftningen togs fram i hast och saknade analys av om den tillfälliga lagen kunde uppfylla sitt syfte.⁸
17. Vi vill rikta allvarlig kritik mot hanteringen av de senaste årens migrationsrättslagstiftning och understryka vikten av att Sverige får en förutsebar och rättssäker lagstiftningsprodukt på detta område. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv skulle det medföra mycket allvarliga konsekvenser om en ny förlängning av lagen föreslås om två år.

Har lagen varit ändamålsenlig?

18. I Sverige gick antalet asylsökande ner från lite över 160 000 år 2015, till under 30 000 år 2016. Antalet asylsökande var dock ungefär lika många i EU under de två åren (lite över 1,2 miljoner). År 2017 ansökte betydligt färre personer asyl i EU, och omkring 650 000 förstagångsansökningar lämnades in.⁹ Av dessa ansökte 3,4 % om asyl i Sverige.¹⁰
19. Utifrån dessa uppgifter kan frågan ställas om det är den tillfälliga lagen som föranlett nedgången av antalet asylsökande i Sverige, eller om det finns andra orsaker. För att få svar på frågan kan det till en början konstateras att det i Migrationsverkets prognos från april år 2016 framgick att antalet asylsökande i Sverige minskat kraftigt. Som skäl anfördes att det blivit betydligt svårare för människor på flykt att ta sig till norra Europa och till Sverige. Därutöver vill vi peka på följande viktiga händelser som skedde i Sverige och Europa under hösten år 2015 och våren år 2016.¹¹
20. Den 12 november år 2015 införde Sverige gränskontroller, vilket följdes av att länder på västra Balkan den 18 november påbörjade selektering där de endast tillät personer från konfliktområden att passera. Den 4 januari år 2016 infördes ID- kontroller i Sverige.

⁸ Lagrådets yttrande över lagrådsremissen, s. 11.

⁹ Eurostat, Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2006–2017. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, hämtat den 12 mars 2019

¹⁰ Eurostat, First time asylum applicants in the EU28 (2017). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/visualisations>, hämtat den 12 mars 2019

¹¹ Verksamhets- och utgiftsprognos, april 2016, Prognos 2016-04-27, Dnr 1.1.3-2016-18258 s. 2.

21. Den 18 februari samma år beslutade länderna på västra Balkan att endast ett begränsat antal flyktingar skulle få passera. Den 6 mars år 2016 stängde länderna på västra Balkan gränsen för alla flyktingar. Några veckor senare – den 18 mars – slöt EU och Turkiet ett avtal om att hindra asylsökande och migranter från att tas sig med båt över Medelhavet.
22. Den tillfälliga lagen hade vid tiden för de ovan beskrivna händelserna ännu inte trätt i kraft. Något stöd för att det varit den tillfälliga lagen som föranlett den nedgång av antalet asylsökande i Sverige som skett sedan år 2015 har inte visats. Tvärtom framgår från ovan redovisat underlag att det snarare finns stöd för att det är externa faktorer i Europa som har varit skälet till nedgången i såväl Europa som i Sverige. Utan någon utredning av vilken påverkan olika faktorer haft på antalet asylsökande saknas möjlighet att dra någon slutsats om den tillfälliga lagens funktion.
23. Slutsatsen blir istället att vi fortfarande inte vet om lagen har uppfyllt sitt syfte – däremot vet vi att åtgärderna drabbar enskilda hårt i form av humanitärt lidande.

Anpassning till EU-rättens miniminivå

24. Vi är fortsatt starkt kritiska till lagens konstruktion, som innebär att uttolkandet av våra internationella åtaganden – främst Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) – åläggs enskilda rättstillämpare genom 11 och 13 §§ tillfälliga lagen.
25. EU-rätten och Europakonventionen syftar bland annat till att tydliggöra minimikrav för hur stater ska agera i ett system som strävar efter grundläggande enhetlighet. Regeringen brukar vara tydlig med att det är av betydande vikt att det är staten själv – i enlighet med subsidiaritetsprincipen – som är bäst lämpad att anpassa regelverket till de nationella omständigheterna. Med anledning av att medlemsstaternas system ser olika ut påverkar en miniminivå länderna på olika sätt och kräver olika nationella lösningar.
26. Det är därmed lagstiftarens ansvar att säkerställa att våra internationella åtaganden uppfylls genom lag. Som framgår av MIG 2018:20 har delar av den tillfälliga lagen varit i strid med Europakonventionen och barnkonventionen under dess giltighetstid. Denna del har regeringen nu föreslagit att åtgärda. Med hänsyn till förlängningens korta giltighetstid och de fåtal ärenden som Migrationsöverdomstolen har möjlighet att avgöra utgör dock inte rättstillämparens praxisbildning ett skydd mot eventuella konventionskränkningar som kan komma av föreslagen lag.

27. Det ska tilläggas att vi i vårt arbete under den tillfälliga lagens giltighetstid sett ett stort antal ärenden där bedömningen av 11 och 13 §§ tillfälliga lagen inte sträcker sig längre än – utan att redogöra för några överväganden – ett konstaterande av att det inte står i strid med ett svenskt konventionsåtagande att inte bevilja uppehållstillstånd i det enskilda ärendet. Detta även i ärenden där det funnits omständigheter som uppenbart varit av vikt för en proportionalitetsbedömning enligt artikel 8 Europakonventionen. Vi ser att de enskilda rättstillämparna i många fall inte förmår göra den grundliga bedömning av våra internationella åtaganden som åligger dem enligt den tillfälliga lagens systematik, och att utgången i dessa ärenden spretar.
28. Vi anser att den tillfälliga lagen och den förlängning som nu föreslås innebär att lagstiftaren inte uppfyller sin grundläggande skyldighet att säkerställa att nationell rätt uppfyller de krav som åligger staten enligt dess internationella åtaganden.

Om framtiden och den parlamentariska utredningen

29. Vi välkomnar den parlamentariska utredning som vi efterfrågade i vår rapport *Migrationsrättens framtid* om den tillfälliga lagen.¹² Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det av yttersta vikt att de snabbt genomförda och bristfälligt beredda lagar som kännetecknat den svenska migrationsrättslagstiftningen de senaste åren får ett slut.
30. Som ovan anförts har lagstiftningsarbetet de senaste åren präglats av bristande förutsebarhet. Det får med beaktande av detta - i kombination med den betydande politiska oenighet som föreligger på migrationsrättens område – anses osannolikt att två år kommer vara tillräckligt för att nå politisk enighet kring en rättssäker, genomarbetad, förutsägbar, human och långsiktig lagstiftningsprodukt.
31. Vi ser med oro på risken att en ny förlängning av den tillfälliga lagen kommer att presenteras vid den nu föreslagna förlängningens utgång. Att en lag utan fullgod konsekvensanalys - som vi vet inte klarat av att säkerställa våra internationella åtaganden (jmf. MIG 2018:20) – löper med oklara tidsramar bör ses på med betydande allvar av de som förespråkar en rättssäker asylprocess.
32. Med det vi nu har beskrivit framgår att det finns en risk för att föreslagna förlängningen innebär att den parlamentariska utredningen ser på bestämmelserna i den tillfälliga lagen som det normala regelverket, och inte den extrema begränsningen som den utgör. Vid en översyn av utlänningslagen är det av vikt att

¹² Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, *Migrationsrättens framtid – en redogörelse för de juridiska riskerna med att förlänga den tillfälliga lagen*, september 2018
<https://sweref.org/migrationsrattens-framtid-en-redogorelse-de-juridiska-riskerna-med-att-forlanga-den-tillfalliga-lagen/>, hämtat den 14 mars 2019

skälen för valda bestämmelser är motiverade med utgångspunkt i den nationella rättsordningen och inte endast med påpekandet att de utgör en EU-rättslig miniminivå.

Särskilda synpunkter

33. Nedan följer kommentarer på de föreslagna förändringarna i den tillfälliga lagen. Vi kommer även att kommentera gällande bestämmelser som kvarstår oförändrade, för att visa hur en förlängning av den tillfälliga lagen leder till fortsatt rättsosäkerhet för den enskilde och för rättstillämparen.

Övriga skyddsbehövande

3 och 4 §§

34. Skyddsgrunden ”övriga skyddsbehövande” skyddar två grupper. Enligt 4 kap. 2 a § utlänningslagen ska uppehållstillstånd beviljas för skydd om sökanden på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp. Den andra gruppen som skyddas är de som inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof, så kallade klimatflyktingar.
35. Personer som tidigare beviljades status som övriga skyddsbehövande beviljas numera som regel status som alternativt skyddsbehövande till följd av EU-rättslig praxis.¹³ Trots utvecklingen har Migrationsverket fortsatt att bevilja uppehållstillstånd på denna grund.¹⁴ Det saknas utredning kring vilka personer som tiden före den tillfälliga lagen beviljades uppehållstillstånd som övriga skyddsbehövande. Utan en utvärdering av vilka personer som omfattas av bestämmelsen och under vilka förutsättningar sådan status beviljas, går det inte att utvärdera vilka konsekvenserna blir när denna skyddsgrund inte längre tillämpas.
36. Vad gäller den del av övriga skyddsbehövande som avser så kallade klimatflyktingar noterar vi att det även här saknas en konsekvensanalys. Med hänsyn till att denna

¹³ Jfr. EU-domstolens mål C-285/12 Diakité samt Mål C-465/07 Elgafaji.

¹⁴ Se statistik om detta på Migrationsverkets hemsida <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html>, hämtat den 15 mars 2019

grupp väntas öka bör det utredas vad det innebär att skyddsgrunden försvinner även beträffande denna del av bestämmelsen.¹⁵

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

5 §

37. Det föreslås att tillfälliga uppehållstillstånd fortsatt ska vara tidsbegränsade som huvudregel, där flyktingar beviljas tre år och alternativt skyddsbehövande tretton månader. I skälen för bedömningen anför regeringen att lagen är förenlig med EU-rätten. Något skäl för varför tillfälliga uppehållstillstånd av denna längd är önskvärt framgår dock inte.
38. Det finns stöd för att tillfälliga uppehållstillstånd av denna längd leder till psykisk ohälsa och integrationssvårigheter.¹⁶ Tillfälliga tillstånd har följaktligen en negativ inverkan på enskilda.
39. Av rättssäkerhetsskäl är tillfälliga uppehållstillstånd från ett svenskt perspektiv problematiskt. Sverige kommer från en lång tradition – i migrationslagstiftnings mått mätt - av permanenta uppehållstillstånd. I och med att statusförklaringen inte nämnvärt påverkat en persons förmåner har statusen varit av mindre intresse i ett sådant system. Att Sverige haft problem med att använda sig av statusförklaring har bland annat uppmärksammats av United Nations of High Commissioner for Refugees (UNHCR) och Europarådets tidigare kommissarie för mänskliga rättigheter, som kritiserat att Sverige beviljar status som alternativt skyddsbehövande för personer som är att bedöma som flyktingar.¹⁷

¹⁵ UNHCR, Climate change, disaster and displacement in the Global Compacts: UNHCR's perspectives, november 2017, tillgänglig via: <https://www.refworld.org/docid/5a292d2c4.html>, hämtat den 12 mars 2019

¹⁶ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, december 2018 <https://www.redcross.se/vart-arbete/p/pa-flykt/tillfalliga-utlanningslagen-har-ar-konsekvenserna/> s. 24ff., hämtat den 12 mars 2019

¹⁷ Se Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following His Visit to Sweden from 2 to 6 October 2017, Commdh(2018)4. Hämtat den 20 juni 2018 från <https://rm.coe.int/commdh-2018-4-report-on-the-visit-to-sweden-from-2-to-6-october-2017-b/16807893f8>; UNHCR; Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees Regional Representation for Northern Europe on the draft law proposal on restrictions of the possibility to obtain a residence permit in Sweden ("Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige – utkast till lagrådsremiss"), s. 8, hämtat den 10 mars 2016

40. I samband med frågan om tidsbegränsade uppehållstillstånd och Sveriges prövning av statusförklaring vill vi även belysa frågan om prövning av upphörande av skyddsbehov.¹⁸
41. Mot bakgrund av att Sverige tidigare har haft permanenta uppehållstillstånd som huvudregel saknas såväl vägledning som nationell praxis gällande grunderna för återkallelse av beviljad statusförklaring i samband med prövningen av förlängning av uppehållstillstånd. Frågan har uppmärksammats av Migrationsverket i Rättsligt ställningstagande angående förutsättningarna för att återkalla en skyddsstatusförklaring (SR 19/2018) som tydliggör hur komplext prövningsförfarandet är.
42. Prövning av upphörande och återkallelse av statusförklaring är inte samma typ av prövning som görs när en person ansöker om asyl och beslut om återkallelse fattas på grundval av andra bestämmelser. Prövning på denna grund har tidigare varit ovanlig i svensk asylprövning.
43. Trots att den tillfälliga lagen infördes år 2016 har Migrationsverket hittills endast återkallat ett fåtal skyddsstatusförklaringar.¹⁹ Vi vill därför uppmärksamma att förlängningen av den tillfälliga lagstiftningen vad gäller tidsbegränsade tillstånd kommer att innebära ett nytt bedömningsmoment vid förlängningsansökningar, vilket förutsätter betydande utbildningsinsatser och nödvändig uppföljning.
44. Om den tillfälliga lagen förlängs i ytterligare två år kommer prövning rörande återkallelse följaktligen att ske på grundval av internationell snarare än nationell praxis. Detta försvårar tillämpningen och riskerar, med hänvisning till tidigare resonemang under rubriken *Anpassning till EU-rättens miniminivå*, att leda till ytterligare konventionskränkningar.

¹⁸ Det kan noteras att upphörande av skyddsbehovet inte ska sammanblandas med den typ av återkallelse som följer av att en person exempelvis lämnat oriktiga uppgifter. Detta förekommer sedan en lång tid tillbaka i svensk rätt.

¹⁹ Migrationsverket, Avgjorda asylärenden 2018, hämtat den 13 mars 2019 på https://www.migrationsverket.se/download/18.4cb46070161462db113176/1546509753459/Avgjord_a_asyl%C3%A4renden_2018_-_Asylum_decisions_2018.pdf
Migrationsverket, Avgjorda asylärenden 2017, hämtat den 13 mars 2019 på https://www.migrationsverket.se/download/18.4100dc0b159d67dc6146d1/1514898751014/Avgjord_a%20asyl%C3%A4renden%202017%20-%20Asylum%20decisions%202017.pdf

Uppehållstånd på grund av anknytning till flykting

6 och 7 §§

45. Vi välkomnar ändringen av 6 § tillfälliga lagen som innebär att alternativt skyddsbehövande beviljas familjeåterförening på samma villkor som flyktingar. Då jurister på Rådgivningsbyrån var ombud i MIG 2018:20 är det särskilt glädjande att principerna från avgörandet föreslås utgöra lag.
46. Vi är av uppfattningen att den negativa särbehandlingen av alternativt skyddsbehövande saknar godtagbart skäl och utgör diskriminering i strid med artikel 8 i kombination med artikel 14 Europakonventionen. Jurister på Rådgivningsbyrån driver ett mål i Europadomstolen där frågan kommer att avgöras (M.T. m.fl. mot Sverige ans. nr. 22105/18).

Om den begränsade krets som kan återförenas

47. Vad gäller familjeåterförening finns det flera frågor som är viktiga att lyfta.
48. Förslaget innebär att kretsen som kan beviljas uppehållstillstånd på anknytning fortsatt är begränsad. Denna begränsning – som bland annat innebär att en person som har avsikt att ingå äktenskap eller inleda samboförhållande inte kan beviljas uppehållstillstånd – slår särskilt hårt mot personer i samkönade- eller på annat sätt normbrytande relationer. Personer från länder där sådana relationer inte kan legaliseras saknar i och med denna begränsning möjlighet att återförenas, trots att deras relation existerat innan den skyddsbehövande tvingades fly.
49. Lagen i dess nuvarande utformning – utan undantag för berörd grupp – innebär indirekt diskriminering. Personer med en seriös relation som är att likställa med ett heterosexuellt par från ett land där de förstnämnda inte kan legalisera sin relationsstatus, missgynnas på grund av att de till följd av sin sexuella läggning saknar sådan möjlighet, (jfr. 4 § p. 2 och 5 § p. 5 diskrimineringslagen (2008:567) samt Europakonventionen artikel 14 i kombination med artikel 8).
50. Vi vill även särskilt lyfta fram den grupp som omfattas av 5 kap. 3 a § st. 1 p. 2 utlänningslagen, där det anses att ett särskilt beroendeförhållande föreligger mellan nära anhöriga, och som i dagsläget inte har rätt till uppehållstillstånd utan som istället hänvisas till bedömning inom ramen för 13 § tillfälliga lagen.
51. Det finns omfattande nationell praxis och lagkommentarer som klargör för rättstillämparen hur denne ska avgöra ett ärende som rör situationen när ett särskilt

beroendeförhållande kan anses föreligga. Gruppen i fråga omfattas till stor del även av Europakonventionens bestämmelser, men 13 § tillfälliga lagen ger ingen närmare vägledning i frågan. Vi ser att ett mer rättssäkert förfarande vore att återgå till de bestämmelser som återfinns i utlänningslagen där omfattande nationell praxis finns, istället för att tillämpa en bedömning som kräver särskild kunskap inom konventionsprövning.

Välgrundade utsikter till permanent uppehållstillstånd

52. Vi vill uppmärksamma att det föreligger en risk för att rekvisitet ”välgrundade utsikter till permanent uppehållstillstånd” kommer att bedömas olika för flyktingar och alternativt skyddsbehövande.
53. Det saknas stöd för att det skulle finnas en avgörande skillnad i skyddsbehovets varaktighet hos flyktingar och alternativt skyddsbehövande, något som har poängterats av bland andra Europarådet, EU-kommissionen och UNHCR.²⁰ Det är av vikt att denna uppfattning inte ges fäste hos enskilda beslutsfattare, då detta kan leda till ett summariskt särskiljande av flyktingar och alternativt skyddsbehövande.
54. Det kan vidare noteras att enligt Migrationsverkets statistik beviljades i princip samtliga förlängningsansökningar år 2017 och 2018.²¹ Med detta som utgångspunkt kan det anses föreligga en presumtion för att såväl flyktingar som alternativt skyddsbehövande vid ansökan om familjeåterförening har välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd.

Tillståndstid för de som beviljas uppehållstillstånd för familjeåterförening

8 §

55. Begränsningarna i 8 § tillfälliga lagen förlängs utan kommentar. Detta innebär att familjemedlemmar som beviljas uppehållstillstånd på anknytning till en person i Sverige alltid får tillstånd för samma tidsperiod som den som uppehållstillståndet grundas på. I 5 kap. 16 § utlänningslagen finns en bestämmelse som avser skyddade personer i nyetablerade relationer vid så kallade brutna anknytningar, exempelvis

²⁰ Council of Europe; Realising the right to family reunification of refugees in Europe, s. 25; Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet; Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, Bryssel den 3 april 2014 COM (2014) 210 final) s 25; UNHCR, UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009), 29 July 2010, p. 9.

²¹ Se ovan under fotnot 19

när relationen har upphört främst på grund av att personen som beviljats uppehållstillstånd på anknytning har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frid eller frihet. En motsvarande bestämmelse borde införas även för personer i etablerade relationer. Då dessa beviljades permanenta uppehållstillstånd enligt utlänningslagen har det inte tidigare funnits ett behov av en sådan reglering. Med anledning av att den tillfälliga lagen förlängs och fler kommer att beviljas uppehållstillstånd för familjeåterförening är det angeläget att personer i etablerade relationer har motsvarande rätt till uppehållstillstånd som framgår av 5 kap. 16 § utlänningslagen.

Försörjningskravet

9 - 10 §§

56. Regeringen väljer att inte göra några förändringar till undantagen från försörjningskravet i 9 § tillfälliga lagen. Vi ser att nuvarande regler kring försörjningskrav allvarligt träffar särskilt utsatta grupper och att det strikta kravet på försörjningskrav leder till fall av indirekt diskriminering.

Om tremånadersfristen

57. Vi ser positivt på att alternativt skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd under den tillfälliga lagens första tre år, ges – om än en begränsad – möjlighet att även de undantas försörjningskravet tre månader från lagens ikraftträdande.
58. Med anledning av formuleringen i lagrådsremissen att ”om ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning görs inom tre månader från det att lagändringarna träder i kraft” vill vi dock få ett särskilt förtydligande om att detta undantag även avser omfatta de ansökningar som har lämnats in före lagens ikraftträdande men som ännu inte avgjorts. Det kan inte vara avsikten att dessa personer kommer att behöva återta sina ansökningar och sedan ansöka igen inom tremånadersfristen från lagens ikraftträdande för att ha en möjlighet att undantas från försörjningskravet. Någon sådan begränsning framgår inte heller av föreslagen lagtext.
59. Det finns ett stort antal personer som nekats familjeåterförening under tillfälliga lagens giltighetstid som i och med förlängningen kommer att ha rätt till familjeåterförening. Denna grupp kommer med föreslagen ändring behöva ansöka igen, betala ansökningsavgift och genomgå en för staten kostsam process. För att underlätta för rättstillämparen och försäkra en kostnadseffektiv, skyndsam och smidig hantering av ett stort antal ärenden bör det utredas om det finns

förutsättningar för ett förenklat förfarande för i vart fall familjer som redan i tidigare process styrkt släktskap och klarlagd identitet.

60. En grupp som påverkades särskilt hårt med anledning av den tillfälliga lagen var underåriga som bedömdes som alternativt skyddsbehövande men som fyllde 18 år under lagens giltighetstid. Eftersom alternativt skyddsbehövande inte beviljades familjeåterförening, har dessa gått miste om möjligheten att återförenas med sin kärnfamilj. Då lagens syfte var att människors rätt att återförenas skulle anstå och inte berövas, har bestämmelsen slagit särskilt hårt mot denna grupp.²²
61. Av EU-domstolens dom C-550/16 från den 12 april 2018 följer att en person som fyllt 18 år, under sin asylprocess, har rätt till familjeåterförening som om denne fortsatt vore underårig, om ansökan görs tre månader från att personen beviljades status. För denna grupp som beviljats alternativ skyddsstatus bör tremånadersfristen beräknas från lagens ikraftträdande och inom samma tremånadersfrist som gäller försörjningskravet.
62. Vi erfar att brist på information är ett stort problem i förhållande till tremånadersfristen i försörjningskravet. I vårt arbete har vi kommit i kontakt med ett stort antal personer med skyddsstatus som inte varit medvetna om tremånadersfristen. Skälet till att inte ha sökt inom tre månader har varit många. I vissa fall har de tappat kontakten med familjemedlemmarna, vilket försenat ansökningsförfarandet. Det har varit tydligt att information om att det finns en tremånadersfrist inte nått ut till många av de som berörs.
63. En del av de som har möjlighet att ansöka på nytt enligt föreslagen bestämmelse i 10 § st. 4 tillfälliga lagen är inte föremål för en pågående prövning hos Migrationsverket och kan vara svåra att nå med information. I de kompletterande bestämmelser som infördes i den så kallade gymnasielagen år 2018 fanns en bestämmelse om en tre månader lång ansökningsperiod. Den kortvariga möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd på lagen föranledde en betydande informationsinsats från Migrationsverket för att säkerställa att de som berördes av lagändringen kunde tillgodogöra sig möjligheten. Regeringen bör tillse att liknande insatser genomförs hos myndigheter i och utanför Sverige för de som kommer att ansöka om familjeåterförening.
64. Med anledning av att regeringen föreslår en tremånadersfrist för nya ansökningar bör förfarandet vara så enkelt som möjligt för att säkerställa att individer har möjlighet att tillvarata sin rätt till familjeliv inom tremånadersfristen. Vi ser det som

²² Prop. 2015/16:174, s. 43

ett alternativ som bör övervägas att referenspersonen tillåts anhängiggöra ansökan om familjeåterförening hos Migrationsverket.

Om undantag från försörjningskravet och indirekt diskriminering

65. Jurister på Rådgivningsbyrån har erfarit att migrationsdomstolar har bedömt att en tillämpning av försörjningskravet skulle vara i strid med Europakonventionen och väntar fortsatt på avgörande i flera mål. Det noteras att det för närvarande finns ett pågående mål i Europadomstolen (Dabo mot Sverige, app. Nr 12510/18) gällande Sveriges kategoriska användande av försörjningskravet.
66. Liknande bestämmelser som den i den tillfälliga lagen har dock redan fällts i internationell fora. I *Iulia Domina och Max Bendtsen mot Danmark* från den 31 augusti 2018 fann Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning att det utgjort indirekt diskriminering i strid med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning att neka familjen återförening med anledning av ett uppställt försörjningskrav som denne på grund av sin funktionsnedsättning inte kunde uppfylla.
67. Att uppställa ett försörjningskrav för personer som på grund av en funktionsnedsättning inte kan uppfylla kravet är även indirekt diskriminering i strid Europakonventionen artikel 14 i kombination med artikel 8 (jfr 1 kap. 4 § p. 2 och 1 kap. 5 § p. 4 diskrimineringslagen).
68. Jurister på Rådgivningsbyrån är även ombud i flera ärenden där referenspersonen är pensionär. Dessa har kommit till Sverige i sen ålder och inte kunnat få en inkomstgrundad pension. För dessa personer saknas möjlighet att uppfylla försörjningskravet med anledning av – precis som vad gäller personer med funktionshinder – omständigheter som ligger utanför deras kontroll. Att neka pensionärer familjeåterförening med hänvisning till ett försörjningskrav är således indirekt diskriminering med anledning av ålder i strid med Europakonventionen artikel 14 i kombination med artikel 8 (jfr 1 kap. 5 § p. 6 diskrimineringslagen).
69. En annan grupp som slås hårt av försörjningskravet är kvotflyktingar. Tremånadersfristen börjar löpa när personen har beviljats status. Efter beslut om uppehållstillstånd tar det dock i allmänhet några månader att förbereda resan till Sverige.²³ Dessa personer får således en betydligt kortare tid - om de ens hinner komma till Sverige inom tre månader – för att undantas försörjningskravet. Att kvotflyktingar på detta sätt missgynnas i förhållande till personer som beviljats

²³ Se Migrationsverket, frågor och svar om kvotflyktingar <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Sveriges-flyktingkvot/Fragor-och-svar-om-kvotflyktingar.html>, hämtat den 15 mars 2019

flyktingstatus efter att ha ansökt i Sverige saknar godtagbart skäl. Av Europadomstolens praxis framgår att ”ställning i övrigt” – så som det definieras i diskrimineringsförbudet i Europakonventionens artikel 14 – inkluderar status.²⁴ En tillämpning av försörjningskravet på kvotflyktingar riskerar således utgöra indirekt diskriminering i strid med artikel 14 i kombination med artikel 8 Europakonventionen.

70. Den strikta tillämpningen av försörjningskravet har – precis som skett gällande familjeåterförening för personer med alternativ skyddsstatus – bedömts i strid med ett svenskt konventionsåtagande i nationella migrationsdomstolar i mål där jurister från Rådgivningsbyrån varit ombud. Vi har dock sett ärenden som de vi drivit där liknande omständigheter inte bedömts på samma sätt. Med den utformning av bestämmelsen som förekommer idag blir bedömningen upp till den enskilda rättstillämparen. Detta är särskilt anmärkningsvärt med hänsyn till att det är ärenden där de sökande vanligen saknar ombud.
71. Det ska noteras att EU-rätten uppställer ett krav på att en individuell bedömning görs av försörjningskravet där samtliga omständigheter av relevans beaktas vid bedömningen. Ett försörjningskrav får inte tillämpas kategoriskt (se C-578/08 (Chakroun) p. 48 och 52). Det krävs med anledning härav klarlägganden i lagtext och förarbeten för att säkerställa att försörjningskravet hanteras i enlighet med EU-rätten.
72. Vi anser att det är av vikt att lagen innefattar en undantagsbestämmelse för de som inte kan uppfylla försörjningskravet på grund av skäl som är utanför deras egen kontroll. Dessa personer bör undantas försörjningskravet oavsett när ansökan lämnats in.
73. I avsaknad av en liknande reglering har enskilda rättstillämpare fortsatt en skyldighet att säkerställa att avgöranden inte strider mot våra internationella åtaganden (artikel 14 i kombination med artikel 8 Europakonventionen). Att inte lagstifta om begränsningar i försörjningskravet kan därmed leda till en rättsosäker, ojämn rättstillämpning där enskilda beslutsfattare – med utgångspunkt i den otydliga bestämmelsen i 13 § tillfälliga lagen – är de som har att säkerställa att Sverige efterlever sina internationella åtaganden. I längden innebär detta en risk att bestämmelsen underkänns i Migrationsöverdomstolen, alternativt att Sverige fälls i ett internationellt organ.

²⁴ Jfr Hode och Abdi mot Förenade Kungariket, ans. nr 22341/09 § 42-49. Rådgivningsbyråns jurister driver för närvarande målet M.T mot Sverige, 22105/18 i Europadomstolen där vi anför att det utgör diskriminering att uppställa olika regler för alternativt skyddsbehövande och flyktingar gällande familjeåterförening. En liknande argumentation är tillämpbar på situationen vad avser kvotflyktingar.

Synnerligen och särskilt ömmande omständigheter

11 §

Om lagens systematik

74. Vi är fortsatt starkt kritiska till lagmodellen som innebär att uttolkandet av Europakonventionen och andra internationella åtaganden åläggs enskilda rättstillämpare (se ovan *Anpassning till EU-rättens miniminivå*).
75. I bestämmelsen om särskilt och synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § utlänningslagen finns praxis och lagkommentarer som klargör för rättstillämparen hur denne ska avgöra ett ärende. För 11 § tillfälliga lagen finns ingen närmare vägledning, och med hänsyn till lagens giltighetstid på två år, är ingen sådan vägledning att förutsätta eller vänta från Migrationsöverdomstolen.
76. Ett system som det förevarande riskerar att leda till godtyckliga bedömningar där den enskilda rättstillämparen åläggs en tung börda av att i varje enskilt fall uttolka Europakonventionen d.v.s. att i varje nationellt ärende göra en prövning som i princip ska sträcka sig lika långt som om Europadomstolen prövade ärendet.²⁵ Istället bör lagstiftaren ha utgångspunkten att säkra konventionsåtaganden genom lagtexten.
77. Ur rättssäkerhetssynpunkt bör 5 kap. 6 § utlänningslagen återinföras.

Särskilt ömmande omständigheter

78. Som vi lyfte i vårt tidigare remissvar gällande den tillfälliga lagen, infördes ”särskilt ömmande omständigheter” eftersom det bedömdes nödvändigt för säkerställandet av att barnets bästa verkligen beaktades.²⁶
79. Konsekvenserna för barn av att bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen togs bort från utlänningslagen genom 11 § tillfälliga lagen har varit betydande.
80. Borttagandet av 5 kap. 6 § utlänningslagen har lett till att den lägre tröskeln för att bevilja barn uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter som infördes år 2014 har upphört. Ett exempel på detta är Migrationsverkets ställningstagande om att Europadomstolens praxis ska tolkas som att det är samma typ av exceptionellt allvarliga hälsotillstånd som krävs för att en kränkning av artikel

²⁵ Jfr. Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, u 3, Nordstedts Juridik, s 434

²⁶ Prop. 2013/14:216, Särskilt ömmande omständigheter, s. 15 f.

3 i Europakonventionen ska konstateras, oavsett om ärendet gäller ett barn eller en vuxen.²⁷

81. Denna tolkning vidhålls i ett rättsligt ställningstagande angående hälsotillstånd och vårdmöjligheter som grund för uppehållstillstånd för barn och barnfamiljer med särskilt fokus på devitaliserade barn, även omnämnda som barn med uppgivenhetssyndrom. Den tillfälliga lagen innebär, i enlighet med hur Migrationsverket tolkat lagen, att utrymmet för att bevilja uppehållstillstånd för barn med uppgivenhetssyndrom är mycket litet. Detta då likartad vård för dessa barn – exempelvis livsuppehållande åtgärder som näringstillförsel i form av sondmatning – oftast finns tillgängligt i hemlandet.²⁸
82. Vi delar inte Migrationsverkets tolkning av Europadomstolens praxis med hänsyn tagen till att Europadomstolen i flera avgöranden gjort skillnad på vad som kan vara en oacceptabel kränkning av artikel 3 för barn och vuxna och betonat barns särskilda utsatthet.²⁹ Vikten av att beakta barnets bästa i bedömningar gällande uppehållstillstånd framgår även av Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2018:20.
83. Till skillnad från föregående period kommer förlängningen av den tillfälliga lagen från 1 januari 2020 gälla samtidigt som barnkonventionen blir svensk lag.
84. MIG 2018:20 har inte föranlett Migrationsverket att ändra sina ovan nämnda ställningstaganden om relationen mellan Europakonventionen och hänsyn till barns bästa, trots att domen visar på en mycket tydligare beaktande av barnkonventionen och vikten som måste läggas vid barnens behov.
85. Var gränsen går för när det skulle vara i strid med ett svenskt konventionsåtagande att inte bevilja ett barn uppehållstillstånd är för närvarande mycket otydligt.
86. Vi anser att lagstiftaren i första hand bör återinföra 5 kap. 6 § utlänningslagen för att säkerställa barnets bästa i migrationsprocessen. I andra hand bör lagstiftaren

²⁷ Migrationsverket, Rättsligt ställningstaganden angående tillämpning av artikel 3 i Europakonventionen då sjukdom åberopas (SR 08/2017), 2017-03-28

²⁸ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående hälsotillstånd och vårdmöjligheter som grund för uppehållstillstånd för barn och barnfamiljer med särskilt fokus på devitaliserade barn (SR 21/2018), 2018-06-11

²⁹ Vi har även tagit del av åtminstone en dom från migrationsdomstolen i Luleå där domstolen funnit att det finns en skillnad i allvarlighetsgrad för barn och vuxna, UM 167-17. Detta har dock inte föranlett någon ändring hos Migrationsverket i hur myndigheten ser på dessa ärenden; Europadomstolens dom Tarakhel mot Schweiz ans. nr. 29217/12; Popov mot Frankrike, ans. nr. 39472/07 och 39474/07; Dane, Louise, Europadomstolen och barnets bästa, Förvaltningsrättslig Tidskrift nr 2 18 Rådgivningsbyrån, Migrationsrättens framtid - En redogörelse för de juridiska riskerna med att förlänga den tillfälliga lagen, september 2015.

åtminstone i förarbeten klargöra att det vid en korrekt tolkning av våra internationella åtaganden följer att en åtskillnad i bedömning ska göras mellan barn och vuxna.

87. Vad gäller barns begränsade möjligheter till permanent uppehållstillstånd bör följande beaktas.
88. Den enda möjligheten för barn att beviljas permanent uppehållstillstånd på grund av ohälsa är om det råder sådana synnerligen ömmande omständigheter relaterade till ett varaktigt nedsatt hälsotillstånd hos barnet att det absolut krävs att permanent uppehållstillstånd beviljas.³⁰ Under år 2018 förefaller Migrationsverket endast ha beviljat ett barn permanent uppehållstillstånd på denna grund.³¹
89. Syftet med lagstiftningen var att säkerställa att barn i undantagsfall skulle kunna beviljas permanenta uppehållstillstånd vid varaktigt nedsatt hälsotillstånd. Detta kan tolkas som att bestämmelsen skulle omfatta barn med uppgivenhetssyndrom, särskilt då Socialstyrelsen klarlagt att ett positivt besked om permanent uppehållstillstånd i de flesta fall är det som kan vända hälsotillståndet för barnen.³²
90. Som framgår ovan har lagen istället inneburit en betydligt minskad möjlighet för dessa barn att överhuvudtaget beviljas uppehållstillstånd. Det är oklart om lagstiftaren förutsåg vad kravet på konventionskränkning skulle innebära för svårt sjuka barn. Det kan dock konstateras att konsekvenserna varit långtgående.
91. Formuleringen av undantagsbestämmelsen utesluter att permanent uppehållstillstånd beviljas i andra situationer där det framstår som orimligt att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd. Barn och ungdomar har i vissa fall beviljats uppehållstillstånd på grund av att de, efter lång vistelse i Sverige, har ansetts ha en så stark anknytning till landet att en utvisning skulle utgöra en oproportionerlig kränkning av deras rätt till privatliv enligt artikel 8 Europakonventionen. Trots att tillståndsgrunden i dessa fall har varit anknytning till Sverige - en anknytning som rimligtvis bara blir starkare under den beviljade tillståndstiden - saknas mot bakgrund av lagtextens utformning utrymme att bevilja permanenta uppehållstillstånd i sådana fall.

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

³¹ Vi begärde den 4 mars 2019 ut bifallsbeslut enligt bestämmelsen och erhöll endast ett beslut från Migrationsverket.

³² Socialstyrelsen, Barn med uppgivenhetssyndrom En vägledning för personal inom socialtjänst och hälso- och sjukvård, juni 2013, s. 48

92. Vi kan konstatera att skyddet för barn allvarligt försämrats i och med borttagandet av 5 kap. 6 § utlänningslagen. För att säkerställa att barnkonventionen efterlevs är vi av uppfattningen att det krävs en analys från lagstiftaren om den tillfälliga lagens förenlighet med barnkonventionen innan barnrättslagen träder i kraft.

13 §

93. Vi är fortsatt starkt kritiska till lagmodellen som innebär att uttolkandet av Europakonventionen och andra internationella åtaganden primärt åläggs enskilda rättstillämpare (se avsnitt *Anpassning till EU-rättens miniminivå*).

Uppehållstillstånd vid hinder för verkställighet

15 §

94. I likhet med vad vi anförde i vårt remissvar inför införandet av den tillfälliga lagen saknas det fortsatt en konsekvensanalys och motivering till varför personer med långvariga hinder mot verkställighet i grundprocessen endast ska kunna beviljas tillfälliga uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen. Dessa personer omfattas inte av integrationsinsatser som följer av lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, vilket försvårar integrationen för denna grupp.
95. Även barn som har ett konstaterat långvarigt hinder mot verkställighet beviljas tillfälliga uppehållstillstånd, vilket placerar dem i ett limbo med ökade svårigheter att påbörja ett liv i Sverige.

Om statslöshet

18 a §

96. Vi vill med anledning av föreslagen bestämmelse uppmärksamma att 1961 års konvention om begränsning av statslöshet ålägger staten att bevilja nationalitet till någon som annars skulle vara statslös. Vid en läsning av konventionens bestämmelser i ljuset av barnkonventionens artikel 3 och artikel 7, åvilar det ett ansvar på staten att säkerställa att barn inte befinner sig i statslöshet längre tid än nödvändigt och att medborgarskap ska beviljas så snart som möjligt.
97. Vi vill i denna del hänvisa till UNHCR:s rapport från år 2016 där frågan behandlas i detalj. UNHCR lyfter att det följer av våra internationella åtaganden att vid det fall

att ett statslöst barn föds inom Sveriges gränser ska barnet ges medborgarskap direkt eller kort tid efter sin födsel.³³

98. Vi anser därför att det inte är förenligt med barnkonventionen att avvakta fyra och ett halvt år med att bevilja medborgarskap.

Ekonomiska konsekvenser

99. Till den ekonomiska analysen noterar vi följande.

100. Enligt Migrationsverkets statistik beviljades i princip samtliga förlängningsansökningar år 2017 och år 2018.³⁴ Det kan därmed konstateras att uppehållstillstånd så korta som 13 månader innebär betydande kostnader för Migrationsverket i form av förlängningsprocesser, trots att de inte leder till någon egentligen förändring i uppehållstillstånden. Det följer härav att det skulle vara mer kostnadseffektivt att bevilja längre uppehållstillstånd.

101. Migrationsverket kommer behöva finansiering för att säkerställa en informationsinsats för att informera potentiella sökande om den tremånadersfrist som löper från lagens ikraftträdande.

Barnkonsekvensanalys

102. Det är anmärkningsvärt att lagstiftaren i lagrådsremissen inte nämner att barnrättslagen träder i kraft den 1 januari 2020 och att någon analys av den tillfälliga lagens förenlighet med barnkonventionen inte presenteras. Lagstiftaren hänvisar till att ”regeringen avser noga följa konsekvenserna av den tillfälliga lagstiftningen, särskilt vad gäller barn och ur ett barnrättsperspektiv”. Detta var även vad som anfördes vid tidigare lagens ikraftträdande. Det är inte tillfredställande att regeringen fortsatt hänvisar till en kommande konsekvensanalys istället för att faktiskt presentera en. Detta särskilt med beaktande av att lagen redan gällt i tre års tid och att en konsekvensanalys skulle ha presenterats redan efter två år. Det ska här även beaktas att tidigare bestämmelser i lagen har visats strida mot barnkonventionen (se MIG 2018:20).

³³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Mapping Statelessness in Sweden, december 2016, tillgänglig via: <https://www.refworld.org/docid/58526c577.html> s.59-60, hämtat den 8 mars 2019

³⁴ Se ovan under fotnot 19

103. Bristen på analys kan inte uppfattas på annat sätt än att regeringen inte tar barnrättslagens ikraftträdande i beaktande. Då vi redan sett vilken betydelse barnkonventionen kan komma att få i migrationsrättsmål är denna brist allvarlig.
104. Som ovan utvecklats framgår tydligt att barn är en av de grupper som allvarligast drabbats av den tillfälliga lagen, särskilt med anledning av 11 § tillfälliga lagen och den begräsning av 5 kap. 6 § utlänningslagen som bestämmelsen innebär (se avsnitt *Särskilt ömmande omständigheter*). Den utsatthet som svårt sjuka barn placeras i till följd av den tillfälliga lagen har inte tillräckligt utretts med beaktande av att bestämmelsen nu kommer att löpa parallellt med barnrättslagen.

Konsekvenser för jämställdheten och jämlikheten

105. Vi vill återigen lyfta problemet att personer i samkönade- eller på annat sätt normbrytande relationer särskilt missgynnas med gällande regler kring familjeåterförening (se avsnitt *Om den begränsade kretsen som kan återförenas*).

Detta remissvar har beretts av juristerna Sofia Rönnow Pessah och Siri Sandin och föredragits för chefsjuristen Anna Lindblad.

Datum som ovan,



Anna Lindblad

Chefsjurist