

Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt
Ju2019/00509/L7

Stockholm 2019-03-15

Remissvar på utkast till lagrådsremiss- Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Sammanfattning

UNICEF Sverige avstryker förslaget om att förlänga lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Det saknas en ordentlig utvärdering och analys av lagens effekter och den översyn som skulle genomföras vad gäller lagens inverkan på barns rättigheter har inte genomförts. Barn har visat sig drabbats oproportionerligt hårt av den tillfälliga lagen. Det finns således inte fog för att fortsätta göra inskränkningar på barns rättigheter särskilt då situationen ser annorlunda ut i Sverige idag vad gäller antalet asylsökande som kommer till Sverige.

I lagförslaget ser vi dock positivt på de förändringar som gjorts gällande en utökning av rätten till familjeåterförening samt att statslösa barn i Sverige beviljas permanenta uppehållstillstånd. Vi ser dock allvarligt på att regeringen inte ser det som nödvändigt att återinföra bestämmelsen om uppehållstillstånd för särskilt ömmande omständigheter för barn. Att situationen för så kallade devitaliserade barn i Sverige har försämrats då möjligheten för dem att beviljas permanent uppehållstillstånd kraftigt inskränkts har heller inte beaktats. Trots en begränsad förlängningsperiod är det ändå av stor betydelse att en tydlig humanitär skyddsgrund för barn återinförs. Detta bör vara minimibestämmelser vid beslut om en förlängning av lagen.

Inledning

Nedan följer UNICEF Sveriges kommentarer till regeringens förslag. Rent principiellt anser vi att regeringen bör driva fram en permanent human asylrättslagstiftning snarare än stifta fler tillfälliga lagar. Vi ser därför positivt på regeringens tillsättning av en parlamentarisk kommitté som ska ge förslag på hur vår framtida migrationspolitik ska utformas. Vi ser gärna därför att följande kommentarer och rekommendationer även beaktas i det pågående arbetet i utformandet av direktiven så väl som i förslagen från den parlamentariska kommittén.

Vi ser inte att utkastet till lagrådsremiss har beaktat det faktum att barnkonventionen kommer att införlivas i svensk lag 1 januari 2020. Detta kommer att ställa högre krav på rättstillämpare och individuella bedömningar kring barnets rättigheter. Lagförslaget behöver således i sin helhet anpassas utifrån detta för att undvika rättsosäkra bedömningar.

Förslag enligt lagrådsremissen:

5.1 Fortsatt giltighet av den tillfälliga lagen

Regeringens förslag: Lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige ska fortsätta att gälla till och med den 19 juli 2021.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige avstyrker förslaget att förlänga den tillfälliga lagen då regeringen inte tydligt motiverat syfte och ändamål. De skälen som framfördes inför införandet av den tillfälliga lagen kan inte anses vara av samma vikt då situationen idag inte är likartad. Statistik från Migrationsverket visar att antalet asylsökande har minskat drastiskt sedan 2015 då det fattades beslut om att den tillfälliga lagen behövde införas. Under 2015 ansökte 162 877 personer asyl i Sverige jämfört med 21 502 personer under 2018. Prognosen för de kommande två åren ser ut att ligga på likartade siffror som 2018 eller med endast marginella ökningar.

Vi ifrågasätter vidare hur regeringen kommit fram till detta beslut då det saknas en ordentlig utvärdering och analys av lagens effekter och dess syfte. Regeringen åtog sig att noga följa konsekvenserna av den tillfälliga lagstiftningen särskilt för barn ur ett barnrättsperspektiv. Detta har inte redovisats. Barn är en utav de grupper som har visat sig drabbats oproportionerligt hårt av den tillfälliga lagen. Att förlänga den tillfälliga utlänningslagen anser vi såldes inte är motiverat eller underbyggt utan anser att det finns starka anledningar att ifrågasätta beslutet utifrån barnkonventionen och dess bestämmelser.

Vi ifrågasätter motiven till förlängningen av lagen, som infördes i ett mycket ansträngt läge, och om beslutet fortfarande står i proportion till inskränkningen i rättigheter för asylsökande. De utmaningar som lagförslaget lyfter fram ligger inom området etablering och mottagande. De anser vi inte är tillräckligt grundade för att motivera en fortsatt lagstiftning som ligger på EU:s miniminivå och innebär stora påfrestningar för de individer som söker asyl. Utmaningarna kvarstår även för ansvariga myndigheter som handlägger ärenden som tvingas fortsätta tillämpa parallella lagstiftningar och tillfälliga lagar med bristande förarbeten.

5.2 Upphållstillstånd för skyddsbehövande

Regeringens bedömning: Det bör inte göras några ändringar i den tillfälliga lagens bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för flyktingar, alternativt skyddsbehövande eller på grund av verkställighetshinder. Det bör inte heller göras några ändringar i bestämmelserna i den tillfälliga lagen som gäller övriga skyddsbehövande.

UNICEF Sveriges kommentarer:

Vi ser det som mycket beklagligt att tillfälliga uppehållstillstånd fortsatt föreslås bli huvudregel för beslut. Detta förslag avstyrkte vi redan i vårt tidigare remissvar till lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Konsekvenserna av att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för permanent kan leda till allvarliga inskränkningar i barns grundläggande rättigheter. FN:s barnrättskommitté har uttryckligen påtalat att stater ska sträva efter hållbara och långsiktiga lösningar för barn som är på flykt och söker en fristad.¹ Att ha asylskäl men ändå inte ges en permanent fristad som barn är inte förenligt med denna rekommendation.

¹ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 6 (CRC/C/GC/6)

Otryggheten och osäkerheten som förslagen medför har sedan lagen börjat gälla inneburit en betydande risk för barn. Konsekvenser som ej är förenliga med barns grundläggande rätt till utveckling, rätt till trygghet och skydd samt rätt till en god levnadsstandard. Förslaget stödjer inte heller barns rätt till rehabilitering och återanpassning i en miljö som främjar deras hälsa och välbefinnande. Detta är särskilt viktigt för de barn som upplevt krig, våld och svår utsatthet och söker en fristad. Barnkonventionen innehåller visserligen ingen specifik bestämmelse om att barn ska beviljas permanent uppehållstillstånd men barnkonventionen förordar långsiktiga hållbara lösningar för barn snare än tillfälliga oförutsägbara lösningar.

5.3 Upphållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter

Regeringens bedömning: Det bör inte göras några ändringar i den tillfälliga lagens bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter.

UNICEF Sveriges kommentarer:

Vi avstyrker förslaget om att förlänga inskränkningarna i bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter. Bestämmelsen är av undantagskaraktär och tillämpas restriktivt men är avgörande för de svårt utsatta barn den berör. Bestämmelsen befäster en viktig svensk rättsprincip; att hänsyn till barns bästa ska tas i samtliga juridiska beslut som berör barn. Principen har sitt ursprung i barnkonventionen och internationell rätt. Bestämmelsen infördes för att tydliggöra att olika bedömningsgrad ska gälla för barn och vuxna och säkerställa barnets bästa. Detta mot bakgrund av att det förekommit en del fall där barn har fallit utanför allmänna skyddsbestämmelser men ändå behövde skydd. Det infördes därför en bestämmelse för att lyfta fram barnrättsperspektivet och betona att en annan bedömning ska göras när det gäller barn.²

Det är anmärkningsvärt att man utan djupare analys eller barnkonsekvensbedömning föreslår en fortsatt begränsning av bestämmelsen som skyddar barns särskilda utsatthet. Att enbart förlita sig på portalparagrafen kring barnets bästa³ har tidigare visat sig inte vara tillräckligt. För att förtydliga och säkerställa att barnets bästa beaktas gjordes en justering av utlänningslagens bestämmelser eftersom det visat sig ha förekommit fall där barn med ömmande omständigheter i svåra situationer har fallit utanför bestämmelsernas tillämpningsområde. En justering ansågs då enligt förarbetena vara nödvändig för att tydligare lyfta fram barnrättsperspektivet och betona hur en annan bedömning ska göras vad gäller barn.

Dagens formulering där lagförslaget enbart hänvisar till portalparagrafen och en förenlighet med svenska konventionsåtagande bör därför ifrågasättas. Den ventil som infördes i och med den tillfälliga lagen som nu föreslås ska förlängas är alltför snäv och rättsosäkerhet råder över hur bedömningen ska genomföras. Konsekvenserna av begränsningar i bestämmelserna inte heller fullt ut visat sig än på grund av de långa handläggningstiderna i dessa typer av ärenden. Det är således ur ett rättssäkerhetsperspektiv bättre om bestämmelsens ordalydelse återinförs så att det blir tydliggjort i lag.

5.4 Familjeåterförening

Regeringens förslag: Begränsningarna av möjligheten att beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4 UtIL, om anknytningspersonen är en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen, ska tas bort...

.... Om anknytningspersonen är en alternativt skyddsbehövande som har fått sin ansökan om uppehållstillstånd registrerad hos Migrationsverket med registreringsdatum den 25 november 2015 eller senare och har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen senast den 19 juli 2019, gäller försörjningskravet i 9 § den tillfälliga lagen endast om ansökan om uppehållstillstånd görs

² Regeringens proposition 2013/14:216

³ 1:10 utlänningslagen

senare än den 19 oktober 2019, om familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till, eller om utlänningen och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

Regeringens bedömning: Det bör inte göras några andra ändringar i den tillfälliga lagens bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

UNICEF Sveriges kommentarer:

Vi tillstyrker förslaget och ser mycket positivt på en utökning av rätten till familjeåterförening till att omfatta även alternativt skyddsbehövande. Detta är ett förslag som är i linje med våra internationella åtaganden inklusive barnkonventionen. Förslaget är även ett uttryck för avgörandet MIG 2018:20 där domstolen slog fast att det inte är proportionerligt att neka ett barn rätten att återförenas med sin familj. Vi ser också positivt på att ventilen om beslutets förenlighet med svenska konventionsåtaganden kvarstår för att till exempel möjliggöra familjeåterförening för andra än kärnfamiljen i undantagsfall.

Vi ser positivt på att det införs en tre månaders frist för undantaget för försörjningskravet för de som redan har beviljats uppehållstillstånd och vistas i Sverige. Vi ser dock allvarligt på de fortsatt hårda försörjningskraven vad gäller anställning och boende som aktualiseras efter tre månader. De är indirekta hinder som allvarligt försvårar möjligheten att utöva rätten till familjeåterförening och behöver åtgärdas. En helhetsbedömning måste förstärkas i anknytningsärenden där familjeåterföreningsdirektivets syfte att främja familjeåterförening betonas, snarare än att bevilja i undantagsfall.

Vidare anser vi att tremånadersfristen kan komma med stora utmaning att nå ut med information till berörda och deras faktiska möjligheter att hinna ansöka och besvara alla administrativa krav under den relativt korta ansökningstiden.

5.6 Permanent uppehållstillstånd

Regeringens förslag: En utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt samma lag, och som ska beviljas ett nytt sådant uppehållstillstånd, får ges ett permanent uppehållstillstånd om han eller hon har fötts i Sverige, sedan födelsen är statslös, har haft hemvist här i landet sedan fyra år och sex månader eller under sammanlagt nio år och sex månader, och inte har fyllt 21 år. En utlänning som har ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt samma lag, får ansöka om att giltighetstiden för tillståndet ska omprövas och att han eller hon ska ges ett permanent uppehållstillstånd. Ett permanent uppehållstillstånd får ges om han eller hon har fötts i Sverige, sedan födelsen är statslös, har haft hemvist här i landet sedan fyra år och sex månader eller under sammanlagt nio år och sex månader, och inte har fyllt 21 år. Därtill krävs att förutsättningarna för uppehållstillståndet alltjämt är uppfyllda. En ansökan om sådant uppehållstillstånd ska kunna göras och bifallas trots att utlänningen vistas i Sverige.

Regeringens bedömning: Det bör inte göras några andra ändringar i den tillfälliga lagens bestämmelser om permanent uppehållstillstånd.

UNICEF Sveriges kommentarer:

Vi tillstyrker förslaget om att bevilja permanent uppehållstillstånd till statslösa barn som fötts i Sverige. Detta förslag är i linje med våra internationella konventionsåtaganden. Vi ser dock allvarligt på de fortsatt mycket restriktiva möjligheter för andra barn att beviljas permanent uppehållstillstånd. Den undantagsartikeln som infördes i och med den tillfälliga lagen har visat sig vara mycket svår att tillämpa då endast ett fall är känt där barn hittills beviljats. Devitaliserade barn mycket utsatt grupp och som tidigare beviljades skydd av humanitära skäl men som idag inte på samma sätt beviljas permanent skydd trots att det visats sig vara det enda sättet att få barnen att tillfriskna. Detta är mycket allvarligt ur ett barnrättsperspektiv.

UNICEF Sverige

Véronique Lönnerblad

Véronique Lönnerblad
Generalsekreterare

Underlaget är framtaget av Karin Ödquist Drackner, barnrättsjurist UNICEF Sverige. För kontakt och eventuella frågor: karin.odquist@unicef.se