

Stockholm den 14 mars 2019

R-2019/0332

Till Justitiedepartementet

Ju2019/00509/L7

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 13 februari 2019 beretts tillfälle att avge yttrande över utkast till lagrådsremiss Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (lagrådsremissen).

Sammanfattning

Advokatsamfundet ställer sig huvudsakligen negativt till betänkandets förslag. Samfundet saknar i flera delar tillfredsställande analys, vilket bland annat medför att det framstår som oklart om en förlängning av den aktuella lagen är ändmålsenlig. Förslaget om att vissa statslösa personer ska kunna erhålla permanent uppehållstillstånd tycks inte vara fullständigt berett och riskerar att medföra otillfredsställande konsekvenser. Vidare finns det brister med den tillfälliga lagen som bör åtgärdas inför en eventuell förlängning av densamma.

Synpunkter

I samband med att lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (begränsningslagen) bereddes för lagstiftning, lämnade Advokatsamfundet den 11 mars 2016 remissyttrande över utkastet till lagrådsremiss (remissyttrandet den 11 mars 2016). Advokatsamfundet avstyrkte huvudsakligen de dåvarande förslagen och avstyrker följaktligen även den föreslagna förlängningen av samma lag. Advokatsamfundets principiella uppfattning kvarstår oförändrad, i enlighet med vad som angavs i remissyttrandet. Utöver vad som angavs i remissyttrandet har Advokatsamfundet följande synpunkter på det nu aktuella utkastet till lagrådsremiss.

Brister i analysen och risk för otillfredsställande konsekvenser

Utarbetandet av begränsningslagen 2016 syftade enligt regeringen till att skapa ett andrum för svenskt flyktingmottagande och att få fler asylsökande att välja att söka asyl i andra EU-medlemsstater. Det svenska asylsystemet var utsatt för stora påfrestningar, och regeringen hade gjort bedömningen att situationen utgjorde ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet.¹

Advokatsamfundet noterar att behovet av att förlänga begränsningslagen nu huvudsakligen förklaras med att utmaningarna gällande bl.a. nyanländas etablering är fortsatt stora, samt att det inom EU pågår fortsatta förhandlingar för ett nytt gemensamt regelverk för asyl.² Beträffande den förstnämnda förklaringen saknar Advokatsamfundet en närmare analys och utvärdering av den rådande situationen för svenskt flyktingmottagande. Således saknas också en analys huruvida syftet med begränsningslagen har uppfyllts, eller om de förändringar som skett sedan lagen trädde i kraft de facto beror på begränsningslagen eller andra omständigheter. I denna del noterar Advokatsamfundet att det finns rapporter som talar för det sistnämnda.³

Advokatsamfundet noterar även att det i lagrådsremissen, i samband med förslaget om att återinföra vissa möjligheter till familjeåterföreningen – vilket Advokatsamfundet under de givna förutsättningarna är positivt till – också anges att läget nu inte är lika ansträngt som när begränsningslagen infördes.⁴ De två beskrivningarna som ges av den rådande situationen i lagrådsremissen förefaller således inte vara helt förenliga med varandra. Advokatsamfundet ifrågasätter sammanfattningsvis, utifrån det angivna syftet med begränsningslagen, om det är ändamålsenligt att förlänga densamma.

Beträffande den andra förklaringen som ges i lagrådsremissen, dvs. att det inom EU pågår fortsatta förhandlingar för ett gemensamt regelverk för asyl, saknar Advokatsamfundet en närmare analys om förutsättningarna för ett sådant gemensamt regelverk. Det kan inte uteslutas att ett sådant unionsgemensamt regelverk kan komma att dröja lång tid, eller kanske inte alls kommer att antas. I denna del vill Advokatsamfundet också framhålla att vare sig rätten till familjeåterförening eller möjligheten att återinföra humanitära skäl för asyl (synnerligen och särskilt ömmande omständigheter) hör till de områden som behandlas i förhandlingarna om nya EU-gemensamma regler.

Vidare saknar Advokatsamfundet en närmare analys av följderna av att vissa statslösa personer ska kunna erhålla permanent uppehållstillstånd, såsom hur många personer som

¹ Lagrådsremiss, *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, 7 april 2016, s. 22.

² Lagrådsremiss, *Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* s. 26.

³ Röda Korset, *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen*, december 2018, s. 15. ff. och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, *Migrationsrättens framtid En redogörelse för de juridiska riskerna med att förlänga lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, s. 5 ff.

⁴ Lagrådsremiss *Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* s. 35.

bedöms omfattas av den föreslagna ändringen. Advokatsamfundet uppfattar den föreslagna ändringen som att den i stor del kommer att ta sikte på barn. Dock saknas såväl lagförslag som uttalanden om hur dessa barns föräldrars ärenden om uppehållstillstånd ska hanteras. Utifrån den föreslagna ändringen kommer de barn som omfattas av ändringen att beviljas permanenta uppehållstillstånd, medan barnens föräldrar riskerar att enbart beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. En sådan ordning är enligt Advokatsamfundet otillfredsställande.

Advokatsamfundet vill i denna del också hänvisa till den i remissyttrandet den 11 mars 2016, beskrivna problematiken kring barnkonventionen, som vid ingivandet av remissyttrandet inte hade beslutats inkorporeras i svensk rätt. Den kritik som framfördes i remissyttrandet den 11 mars 2016, gör sig i högre grad gällande nu, sedan det beslutats att barnkonventionen från den 1 januari 2020 ska gälla som svensk lag.

Brister som bör åtgärdas inför en eventuell förlängning av lagen

Begränsningslagen har i praktiken generellt varit både svårtillämpad och lett till orimliga konsekvenser för vissa grupper. Bland annat menar Advokatsamfundet att utformningen av begränsningslagen i dess nuvarande lydelse leder till att många utlänningar, som har beviljats uppehållstillstånd som tidsbegränsats till 3 år eller 13 månader, missgynnas trots etablering på den svenska arbetsmarknaden. Advokatsamfundet anser att en framgångsrik etablering bygger på att Sverige tar tillvara drivkraften, erfarenheten och potentialen hos de individer som nu startar ett nytt liv i landet och ser betydande brister med rådande system.

Enligt begränsningslagen får en person som inte fyllt 25 år beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 17 § stycke 3 endast om hen fullföljt gymnasieutbildning eller yrkesinriktad utbildning. Många unga som beviljats uppehållstillstånd pga. skyddsbehov i Sverige har av olika anledningar inte haft möjlighet att genomgå en sådan utbildning (helt eller delvis) innan anländandet till Sverige. Anledningarna kan vara flera – såsom krig och oroligheter i hemlandet, fattigdom, utsatthet för människohandel, tortyr eller andra trauman.

Även om Advokatsamfundet är positivt till att verka för utbildning för unga, ställer den nuvarande utformningen av begränsningslagen orimliga krav på att personer under 25 år måste ha genomfört en gymnasieutbildning för att komma i fråga för permanenta uppehållstillstånd. Detta innebär att en person under 25 år, som inte har en gymnasieutbildning, inte kan erhålla permanent uppehållstillstånd. Samtidigt beviljas en person över 25 år med samma anställning, och som inte har fullföljt någon gymnasieutbildning, permanent uppehållstillstånd. En sådan skillnad mellan olika åldersgrupper är otillfredsställande och bör korrigeras för att begränsningslagen inte ska fortsätta få orimliga konsekvenser för gruppen under 25 år, utan utbildning, men med etablering på den svenska arbetsmarknaden.

Advokatsamfundet vill också peka på problematiken med bestämmelsen i 18 § begränsningslagen, beträffande vilken det framkommit stora brister avseende såväl tillämpningen som lagstiftningen i sig. Sökanden saknar möjlighet att överklaga ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd, även om sökanden i sak uppfyller kriterierna i 18 § begränsningslagen och/eller motivering saknas i beslutet. Bedömningen är rättsosäker, godtycklig och står även i strid med barnkonventionen – i synnerhet avseende barn med uppgivenhetssymptom.

Av 18 § begränsningslagen framgår följande:

Ett utländskt barn som ska beviljas ett uppehållstillstånd som ska tidsbegränsas enligt 5, 12, 15 eller 16 a § får ges ett permanent uppehållstillstånd om det vid en samlad bedömning av barnets situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter relaterat till ett varaktigt nedsatt hälsotillstånd hos barnet att det absolut krävs att hen beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Bestämmelsen kan ses som en ventil och infördes efter att bl.a. Röda Korset, Rädda Barnen och Sveriges Barnläkarförening hänvisat till att tillfälliga uppehållstillstånd riskerar att omöjliggöra effektiv vård och rehabilitering för de som lider av trauma eller tortyrskador. Även barn som utsatts för människohandel kan ha genomlidit sådant som allvarligt påverkat dess hälsa. Om ett sådant barn har fått sitt hälsotillstånd varaktigt nedsatt, kan sådana synnerligen ömmande omständigheter föreligga att det finns grund för att bevilja barnet permanent uppehållstillstånd. Det ska emellertid göras en individuell, sammanvägd bedömning av barnets situation och de aktuella omständigheterna. För att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas bör det, enligt regeringen, krävas att de synnerligen ömmande omständigheterna dels är relaterade till ett varaktigt nedsatt hälsotillstånd, dels att det absolut krävs att barnet beviljas permanent uppehållstillstånd.⁵ Vad som avses med ”varaktigt nedsatt” hälsotillstånd och ”absolut krävs” anges inte i propositionen.

Lagförslaget mottog omfattande kritik av remissinstanserna. Bland annat ansågs sjuka barns ställning försämrats avsevärt genom den nya lagen, som också ansågs vara i strid med barnkonventionen. Regeringen svarade på kritiken med att anföra att barnets bästa inte kan utgöra ett självständigt kriterium för att beviljas uppehållstillstånd samt att sjuka barn skyddas genom 18 § begränsningslagen. Utan någon vidare motivering, ansåg regeringen begränsningslagen vara förenlig med barnkonventionen.⁶

Det har dock visat sig är att 18 § begränsningslagen i princip inte kommit att tillämpas i praktiken. Migrationsverket har ännu inte beviljat något permanent uppehållstillstånd i enlighet med 18 § begränsningslagen. Endast i ett mål i Migrationsdomstolen har ett barn beviljats permanent uppehållstillstånd med anledning av uppgivenhetssyndrom (Migrationsdomstolen i Luleås dom den 31 maj 2017 i mål nr UM 167-17).

⁵ Prop. 2015/16:174, s. 62 f.

⁶ Se bl.a. prop. 2015/16:174, s. 50 f. och 62 f.

I sammanhanget önskar Advokatsamfundet också nämna att Migrationsverkets beslut att med stöd av utlänningslagen och den tillfälliga lagen bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte är överklagbart.⁷ Även i förarbetena till den tillfälliga lagen har regeringen uttalat att det enligt gällande rätt inte är möjligt att överklaga ett beslut om uppehållstillstånd har tidsbegränsats och att regeringen inte ser skäl att ändra lagstiftningen i detta avseende.⁸ Tillfredsställande praxis saknas, eftersom lagstiftaren inte stadgat ett undantag från överklagandeförbudet för tidsbegränsade uppehållstillstånd när det gäller beslut enligt 12 och 15 § begränsningslagen.

En sökande som beviljas tillfälligt uppehållstillstånd enligt 12 och 15 § begränsningslagen har, utan ett välmotiverat och förutsebart beslut, därmed svårt att vid en förlängningsansökan veta vad som tidigare saknades och nu behövs för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

Även om uppgivenhetssyndrom inte uttryckligen nämns i förarbetsuttalandena får det anses klarlagt att uppräknningen av sådana sjukdomstillstånd, där ett tillfälligt uppehållstillstånd kan komma att omöjliggöra effektiv vård, inte är uttömmande, utan en exemplifiering. Svenska rättsregler ska också tolkas fördragskonformt. Lagstiftarens syfte får anses ha varit att barnets bästa och barnkonventionen skulle tillgodoses genom den förmånliga regeln i 18 § begränsningslagen, men så har det inte blivit i praktiken.

Syftet med 18 § begränsningslagen var att de riktigt sjuka barnen skulle få leva i trygghet, då deras hälsotillstånd absolut krävde det. I dag går det inte att se att 18 § begränsningslagen i sin nuvarande form varken uppfyller syftet eller är förenlig med barnkonventionen – särskilt artikel 24 avseende barns rätt till sjukvård och god hälsa ur ett rättssäkerhetskrav. Advokatsamfundet anser därför att det, inför en eventuell förlängning av begränsningslagen, behöver göras ett förtydligande av förarbetena för att tillämpningen ska överensstämma med lagstiftarens intentioner.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg/

genom Maria Billing

⁷ Jfr MIG 2017:1.

⁸ Prop. 2015/16:174 s. 31.