

Ju2020/03215

Till:
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Ju.remissvar@regeringskansliet.seJu.ema@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över *Kompletterande promemoria till betänkandet En långsiktig hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)*

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade skrivelse och vill med anledning av detta framföra följande.

Svenska Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde. Inom ramen för det uppdraget arbetar Svenska Röda Korset bland annat för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer. Svenska Röda Korset har lång erfarenhet av arbete för och med människor på flykt globalt, nationellt och lokalt. Vi finns med från flyktens början i konflikt och katastrof, längs flyktens väg, till ankomsten i Sverige, asylprocessen och etableringen i samhället. Vi har under lång tid varit en aktiv del av och nära följt den svenska migrations- och asylpolitiken likväl som utvecklingen på europeisk och global nivå.

Detta svar ska ses som ett komplement till det yttrande som Svenska Röda Korsets lämnade till betänkandet *En långsiktig hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)*. I det yttrandet lyfte vi behovet av fler möjligheter till undantag i syfte att undvika orimliga humanitära konsekvenser och möjliggöra individuella bedömningar i enlighet med Sveriges internationella förpliktelser. Svenska Röda Korset välkomnar således förslaget till kompletteringar av betänkandet. Dock kommer nu aktuella förslag till stor del att avgöras av rättstillämparen och den praxis som kommer att utvecklas då analysen och förarbetena är begränsade. För att säkerställa att lagstiftarens intention faktiskt uppnås kan det krävas förtydliganden inom vissa områden.



Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget om en möjlighet till uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall för en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om förhållandet har etablerats redan i hemlandet. Utgångspunkten måste vara att alla som har levt i en stadigvarande relation ska ges rätt till familjeåterförening.
- Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget att rätten till familjeåterförening även ska gälla för personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av synnerligen (eller särskilt) ömmande omständigheter eller verkställighetshinder.
- Svenska Röda Korset avstyrker förslaget att det ska införas ett krav på att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd.
- Svenska Röda Korset välkomnar att kvotflyktingar föreslås ges samma praktiska möjlighet att nyttja den föreslagna tremånadersfristen som en flykting eller alternativt skyddsbehövande som redan befinner sig i Sverige.
- Svenska Röda Korset välkomnar förslaget om att det ska räcka med särskilt ömmande omständigheter för att barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd.
- Svenska Röda Korset välkomnar förslaget om att utöka kretsen av vilka som kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen så att även vuxna som har fått en särskild anknytning till Sverige ska kunna beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande.
- Svenska Röda Korset anser emellertid att förslaget bör kompletteras så att uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter även kan beviljas på grund av medicinska skäl eller hälsoskäl.

Bakgrund och sammanfattning av utredningens förslag och resonemang

I promemorian lämnas kompletterande förslag i förhållande till Migrationskommitténs betänkande En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54). Syftet med förslagen motiveras utifrån att den nya ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel ska vara långsiktigt hållbar och inte leda till orimliga konsekvenser i enskilda fall. Förslagen innebär en möjlighet till uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall för en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett

samboförhållande med en person som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om förhållandet har etablerats redan i hemlandet. Det föreslås vidare en justerad tidpunkt för beräkningen av tremånadersfristen när det gäller undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för kvotflyktingar. Det föreslås också ändringar i den föreslagna bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, så att barn och vissa vuxna ska kunna beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande.

Svenska Röda Korsets synpunkter

4.1. Upphållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall

Förslagen som läggs fram i den kompletterande promemorian innebär en möjlighet till uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall för en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om förhållandet har etablerats redan i hemlandet. Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget då det är i linje med vad vi fört fram i vårt tidigare yttrande över det ursprungliga betänkandet - att utgångspunkten måste vara att alla som har levt i en stadigvarande relation ska ges rätt till familjeåterförening.

Svenska Röda Korset har, både i samband med förlängningen av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att uppehållstillstånd i Sverige och i yttrandet över kommitténs förslag, framhållit att kravet på ett visst legaliserat sammanboende utomlands kan vara diskriminerande för bland annat HBTQI-familjer och andra par som av olika anledningar inte har kunnat leva tillsammans i hemlandet. Genom införandet av den tillfälliga lagen framtogs dessa par möjligheten till familjeåterförening i enlighet med 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen (2005:716) i de fallen där anknytningspersonen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Även om det är välkommet att kommittén i sitt betänkande har klargjort att det vid prövningen av om ett samboförhållande förelegat i enlighet med 5 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen (2005:716) ska göras en helhetsbedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, finns det, enligt Svenska Röda Korsets bedömning, alltså en risk att personer som levt i relationer som inte har accepterats i hemlandet inte har samma möjlighet till familjeåterförening som andra kärnfamiljer. En sådan ordning kan inte anses acceptabel.

Kommittén föreslår att ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd fortsatt ska vara huvudregel samt att det ska uppställas ytterligare krav för att en enskild ska kunna erhålla permanent uppehållstillstånd. Mot denna

bakgrund är regeringens kompletterande förslag i denna del särskilt välkommet. Enligt Svenska Röda Korsets uppfattning är förslaget en nödvändig garant i fråga om att ta fram en lagstiftning som är i konformitet med Sveriges internationella åtaganden.

I likhet med vad kommittén föreslår gällande uppehållstillstånd på grund av anknytning för personer som tillhör kärnfamiljen och andra nära anhöriga anser regeringen att det ska krävas att anknytningspersonen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716) och därtill har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd i Sverige. Såsom Svenska Röda Korset tidigare anfört tillstyrker vi således förslaget att rätten till familjeåterförening även ska gälla för personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av synnerligen (eller särskilt) ömmande omständigheter eller verkställighets hinder.

Svenska Röda Korset avstyrker dock förslaget att det ska införas ett krav på att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd. Även denna ståndpunkt har vi redogjort för i ovan nämnda yttrande. Som däri påpekades bör ett sådant krav – om det trots allt införs – föregås av att det i förarbetena tydliggörs att det för både flyktingar och alternativt skyddsbehövande, men också för personer som beviljats tillstånd i enlighet med 5 kap. 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716), i *normalfallet* ska anses finnas välgrundade utsikter för ett varaktigt uppehållstillstånd.

Regeringen föreslår att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en person med tidsbegränsat tillstånd ska gälla för samma tid som för anknytningspersonen. I denna del har inte Svenska Röda Korset något att tillägga.

4.2 Undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för kvotflyktingar

I den kompletterande promemorian föreslås att försörjningskravet inte ska gälla om den person som utläningen åberopar anknytning till har tagits emot i Sverige inom ramen för den svenska så kallade flyktingkvoten, det vill säga har fått ett beslut om vidarebosättning, om ansökan om uppehållstillstånd görs inom tre månader från det att den åberopade anknytningspersonen har rest in i Sverige.

Svenska Röda Korset välkomnar att kvotflyktingar nu ges samma praktiska möjlighet att nyttja den föreslagna tremånadersfristen som en flykting eller alternativt skyddsbehövande som redan befinner sig i Sverige.

I betänkandet bedömde kommittén att kvotflyktingar inte ska ges något generellt undantag från försörjningskravet likt det som finns i utlänningslagen, utan ansåg att de ska behandlas som flyktingar och alternativt skyddsbehövande. I promemorian anförs dock att om en överföring till Sverige drar ut på tiden kan detta medföra att den föreslagna tremånadersfristen för att undantas från försörjningskravet hinner löpa ut innan kvotflyktingen överförs till Sverige, något som Svenska Röda Korset också påpekade i yttrandet över kommitténs förslag. Med anledning därav framhöll Svenska Röda Korset i remissvaret att tidsfristen för kvotflyktingar avseende undantaget från försörjningskravet bör vara längre än tre månader.

Svenska Röda Korset tillstyrker således förslaget om att respiten om tre månader ska räknas från det att kvotflyktingen reser in i Sverige i stället för från det att uppehållstillstånd beviljats.

4.3 Upphållstillstånd på grund av humanitära skäl

Barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande

I det ursprungliga betänkandet från migrationskommittén föreslogs att uppehållstillstånd skulle kunna beviljas om det vid en samlad bedömning anses föreligga sådana synnerligen ömmande omständigheter att sökanden bör tillåtas stanna i Sverige. För barn föreslogs att uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter skulle kunna beviljas även om de omständigheter som kommer fram inte skulle ha samma *allvar och tyngd* som krävs för att uppehållstillstånd ska beviljas för vuxna personer. I tilläggförslaget föreslås nu istället en återgång till utlänningslagens bestämmelse om att barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är *särskilt ömmande*, istället för som för vuxna *synnerligen ömmande*.

Svenska Röda Korset välkomnar förslaget om att det ska räcka med särskilt ömmande omständigheter för att barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen - något vi förordade redan i tidigare yttrande.

Om utredningens ursprungliga förslag infördes skulle det innebära en skärpning gentemot utlänningslagens bestämmelse. Som framförts i yttrandet till det förslaget deltog Svenska Röda Korset i den referensgrupp som var del av kartläggningen¹ som föranledde förändringen 2014 då särskilda skäl för barn infördes. "Särskilt ömmande omständigheter" ersatte då den skrivning

om ”allvar och tyngd” som migrationskommittén nu föreslagit ska återinföras. Denna skrivning resulterade tidigare i en praxis som medförde humanitärt orimliga beslut för barn, och lagstiftarens intention och syfte ansågs därmed inte uppfyllt. Med anledning härav ansåg lagstiftaren att det krävdes en lagändring i syfte att ”ytterligare lyfta fram barnrättsperspektivet och framhålla principen om barnets bästa i den svenska utlänningslagen²”.

Den 1 januari 2020 blev Barnkonventionen svensk lag och Svenska Röda Korset anser därmed att det är extra angeläget att lagstiftaren föreslår en lagstiftning som säkerställer barnets rättigheter på ett tydligt sätt. Det torde därför vara självklart att i vart fall föreslå en återgång till ”särskilt ömmande omständigheter” för barn som är en tydlig och etablerad term i det juridiska språkbruket – något som även motiverade förändringen 2014.³

Migrationskommittén har i sitt betänkande argumenterat för att en stor fördel med ett återinförande av en tidigare bestämmelse, såsom synnerligen ömmande omständigheter, är att det finns en praxis som säkerställer en stabil rättstillämpning. Detta torde således även vara ett argument för att återinföra särskilt ömmande omständigheter, ett rekvisit som både har prövats av Migrationsöverdomstolen⁴ samt kommer att prövas ytterligare i och med ett nyligen uppsläppt mål i Migrationsöverdomstolen.⁵ För att skapa tydlighet kring tolkning av lagen finns således anledning att, så som nu föreslås, återgå till utlänningslagens formulering om uppehållstillstånd på grund av *särskilt* ömmande omständigheter för barn. De incitament som föranledde ändringen 2014 är alltjämt gällande och det ter sig underligt att skärpa reglerna för barn kort tid efter att Barnkonventionen blivit svensk lag. Svenska Röda Korset anser att det krävs betydligt mer analys för att återgå till en bestämmelse som sedan tidigare bedömts som otillräcklig för en målgrupp som riskerar hamna i en oerhört utsatt situation såsom barn och vill därför särskilt understryka betydelsen av att den nu föreslagna kompletteringen införs.

Vuxna som har fått en särskild anknytning ska kunna beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande

Kravet på *särskilt* istället för synnerligen ömmande omständigheter för uppehållstillstånd föreslås även omfatta vuxna personer som vistats i Sverige med uppehållstillstånd och under den tiden fått en *särskild anknytning till Sverige*.

Svenska Röda Korset välkomnar förslaget om att utöka kretsen av vilka som kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen så att även vuxna som har fått en särskild anknytning till Sverige ska kunna beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande.

Synnerligen ömmande omständigheter är ett mycket högt ställt krav och Svenska Röda Korset har inför tidigare lagändringar i svensk migrationslagstiftning framfört uppfattningen att det borde vara tillräckligt med *särskilt* ömmande omständigheter för att beviljas uppehållstillstånd både för barn och vuxna. Med anledning av förslaget om den framtida migrationslagstiftningen som bland annat medför en övergång från permanenta till tidsbegränsade uppehållstillstånd är det Svenska Röda Korsets uppfattning att de undantagsförslag som nu läggs fram är fundamentala för att säkerställa att den svenska migrationslagstiftningen inte kommer att medföra alltför orimliga och inhumana konsekvenser för enskilda.

Som framgår av nu aktuellt tilläggsförslag kommer övergången från permanenta till tidsbegränsade uppehållstillstånd innebära att det kommer att uppstå nya situationer där personer som vistats under många år i Sverige inte kommer kunna beviljas fortsatta tillstånd i situationer där detta kan te sig orimligt och oproportionerligt. Det gäller inte minst för personer med begränsade förutsättningar att uppnå de uppställda lagkraven för permanent uppehållstillstånd, exempelvis på grund av sjukdom eller trauma. Att människor under lång tid lever i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd riskerar i sin tur även att leda till att människor inte får tillgång till den vård de behöver eller att de inte kan tillgodogöra sig erhållen traumabehandling på bästa sätt. I tilläggsförslaget nämns situationer som kan uppstå för personer som beviljats uppehållstillstånd som minderåriga men där skyddsbehoven inte anses kvarstå efter 18-årsdagen, eller personer som befunnit sig i Sverige med skyddsbehov under många år men där skyddsskäl i hemlandet sedermera upphört. För denna typ av situationer kan i undantagsfall den föreslagna bestämmelsen bli aktuell om det anses föreligga särskilt ömmande omständigheter och personen har en stark anknytning till Sverige.

En grupp som inte lyfts fram i promemorian men där Svenska Röda Korset möter konsekvenserna av tidsbegränsade tillstånd redan idag är barn som kommit på anknytning till sina föräldrar med tidsbegränsade uppehållstillstånd genom den tillfälliga lagen. Under tiden deras tidsbegränsade tillstånd löper hinner de fylla 18 år och får sedermera avslag på sin ansökan vid förlängningsansökan då anknytningen inte anses kvarstå, trots att familjekonstellationen är intakt. Detta torde inte vara lagstiftarens intention och kan inte heller anses vara rimligt. Svenska Röda Korset vill därför särskilt understryka att denna grupp bör omfattas i de kompletterande förslag som nu föreslås.

Mot bakgrund av den kraftigt åtstramade migrationslagstiftning som föreslås i migrationsbetänkandet är det av stor vikt att det finns väl fungerande säkerhetsventiler för att kunna bevilja uppehållstillstånd i ärenden där det

finns starka humanitära skäl för detta. Undantagen som föreslås skulle beröra ett begränsat antal individer, men det skulle komma åt situationer där det i de individuella ärendena skulle innebära allvarliga humanitära konsekvenser att neka uppehållstillstånd. För att säkerställa att det nu liggande förslaget inte medför resultat som för rättstillämparen och den enskilde verkar oproportionerliga och inhumana anser Svenska Röda Korset emellertid att förslaget bör kompletteras så att uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter även kan beviljas på grund av medicinska skäl, exempelvis till människor som lider av allvarlig sjukdom eller tortyrskador.

De ungdomar som kommit till Sverige som ensamkommande barn under det stora flyktingmottagandet 2015 har drabbats hårt av bland annat långa asylprocesser, kritiserade åldersuppskrivningar och förändrad migrationslagstiftning. Ungdomarna har levt i Sverige i en osäker tillvaro, många gånger i stor utsatthet, under många år samtidigt som de etablerat sig i det svenska samhället. Svenska Röda Korset välkomnar möjligheten att unga vuxna från denna målgrupp skulle kunna omfattas av bestämmelsen. Hur stor andel som skulle kunna komma att omfattas är emellertid inte möjligt att försöka göra en bedömning av i förväg. Som bestämmelsen är utformad handlar det om en **individuell prövning** kring huruvida det i det enskilda fallet anses föreligga *särskilt ömmande omständigheter* och om sökanden anses ha en *särskild anknytning till Sverige*. Det blir således en fråga för beslutande myndigheter hur bestämmelsen ska komma att tolkas samt hur de individuella omständigheterna kan komma att se ut.

Gemensamt för flera av de grupper som nämnts ovan är att det, förutom vistelsetid, även kommer att krävas att sökanden kan visa på annan anknytning. I tilläggsförslaget nämns bland annat arbete, studier och familjeband. Svenska Röda Korset ser här en risk med att endast rekvisitet ”särskild anknytning till Sverige” lyfts i lagtexten. Det riskerar att innebära att personer som uppfyller kraven för särskilt ömmande omständigheter men som av olika anledningar såsom till exempel psykisk ohälsa, PTSD eller av andra skäl inte haft samma möjligheter att etablera sig i samhället kan komma att anses ha en svagare anknytning till Sverige. En kompletterande formulering kring uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter av medicinska eller hälsoskäl skulle därför vara en viktig komplettering. För personer som kommit till Sverige som barn och som under vistelsen i Sverige fyllt 18 år bör särskilt beaktas att anknytningen skett under individens formativa år och kraven på vistelsens längd bör anpassas därefter.

Svenska Röda Korset anser även att uppehållstillståndens längd bör ses över för personer som erhåller uppehållstillstånd på grund av ömmande

omständigheter. I denna del hänvisas till tidigare ingivet remissvar över betänkandet från migrationskommittén.

SVENSKA RÖDA KORSET



Martin Ärnlov
Generalsekreterare