



Rektor

Rikard Skårfors
FD, Utbildningsledare
Rektors kansli, Ledningssekretariatet

Regeringskansliet (Justitiedepartementet)

Yttrande över betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)

Stockholms universitet har av Regeringskansliet (Justitiedepartementet) anmodats att inkomma med synpunkter på betänkandet *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54). Universitetet har följande att anföra.

Sammanfattning

Migrationskommittén har haft i uppdrag att ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar. Av de förslag som kommittén har lämnat framstår det som att detta mål – hållbarhet – i huvudsak har likställts med att migrationen ska begränsas så långt som möjligt utan att Sveriges konventionsåtaganden åsidosätts vilket också återspeglas i inriktningen på konsekvensanalysen. Stockholms universitet vill därför bidra med en breddad analys av förslagen. Vad gäller rättssäkerheten menar universitetet att ett flertal av de föreslagna bestämmelserna är vaga och otydliga och resonemangen i betänkandet inte sällan lämnar begränsad ledning för rättstillämparen. Vad gäller målet att migrationspolitiken ska vara effektiv anser universitetet att det finns en risk för att förslagen kommer att kräva mer resurser från domstolar och myndigheter.

Uppehållstillståndets längd

Kommittén föreslår (avsnitt 6.5, ss. 193ff.) att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska bli huvudregel för alla skyddsbehövande utom kvotflyktingar. Stockholms universitet vill med anledning av detta förslag betona vikten av en konsekvensanalys och en helhetssyn på migrationssystemet.

Det huvudsakliga skäl som lyfts fram för att tidsbegränsade tillstånd ska vara huvudregel är att den svenska migrationspolitiken – för att vara långsiktigt hållbar – i största möjliga mån bör överensstämma med hur regleringen ser ut i övriga nordiska länder och i EU. Kommittén föreslår snarare att längden på de svenska tillstånden ska anpassas efter den miniminivå som EU-rätten tillåter. De tillståndslängder som föreslås i Sverige är nämligen kortare än de som beviljas i de flesta andra EU-länder (se tabell 5.1, s. 142). Den genomsnittliga

tillståndslängden vid förstagångstillstånd i andra EU-länder är fem år för flyktingar och tre år för alternativt skyddsbehövande. Enligt det förslag som kommittén nu har lagt för svensk del ska flyktingar beviljas treåriga tillstånd och alternativt skyddsbehövande ska beviljas uppehållstillstånd med en initial giltighetstid på 13 månader.

När det gäller barn kan lämpligheten av att uteslutande använda tidsbegränsade uppehållstillstånd särskilt ifrågasättas. Förslaget att endast kunna bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd för barn måste analyseras utifrån om ett sådant system överensstämmer med barnets rättigheter enligt barnkonventionen¹ samt med konventionens syfte och ändamål. FN:s kommitté för barnets rättigheter har tillsammans med FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter framhållit vikten av att konventionsstater säkerställer att det finns förfaranden för att fastställa barnets bästa i syfte att hitta och tillämpa heltäckande, säkra och hållbara lösningar. Dessa kommittéer menar att ”en heltäckande, säker och hållbar lösning är en lösning som i största möjliga mån tillgodoser barnets bästa och barnets välfärd på lång sikt”.² Även om kommittéernas kommentar inte är juridiskt bindande belyser den att det inte är helt säkert att en sådan ordning som föreslås i betänkandet är förenlig med barnkonventionen. Barnkonventionens bestämmelse om barnets bästa (artikel 3.1) kräver att en bedömning av vad som är barnets bästa görs vid varje åtgärd som rör ett barn. Bestämmelsen kräver även att barnets bästa beaktas. Det är förvisso tillåtet att fatta beslut som går emot vad som bedömts vara barnets bästa, men sådana beslut får inte fattas slentrianmässigt utan måste motiveras utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet och med hänsyn till barnets individuella situation.

Ett övergripande mål med migrationspolitiken uppges vara att den ska vara effektiv. Att förvaltningen ska vara effektiv framkommer även av 9 § förvaltningslagen (2017:900) där det anges att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Som framhålls i betänkandet beviljas idag mellan 98–100 % av alla förlängningsansökningar. I princip samtliga som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas därmed ytterligare tillstånd när det första tillståndet löper ut. Detta sker dock inte automatiskt utan kräver hantering av myndigheter. Systemet med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel innebär därmed ett ökat tryck på Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Det kan i sammanhanget lyftas fram att ett av de huvudsakliga skälen till att systemet med permanenta uppehållstillstånd infördes som huvudregel i Sverige var att handlägningsresurser kunde sparas och användas för mera angelägna ändamål.³ Om tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregel kommer olika myndigheter, som till

¹ FN:s konvention om barnets rättigheter.

² Gemensam allmän kommentar nr 3 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och nr 22 (2017) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om de allmänna principerna rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration, CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, s. 10, punkten j.

³ Se till exempel prop. 1983/84:144 s. 83 f.

exempel Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Pensionsmyndigheten, kommunala myndigheter samt hälso- och sjukvården, behöva kontrollera om den enskilde har rätt till vissa förmåner eller viss behandling. Denna prövning kan dessutom behöva göras vid flera tillfällen. Med tanke på hur många olika situationer och myndigheter som kan komma att påverkas kan kommitténs slutsats att de merkostnader som uppstår till följd av kommitténs förslag är marginella ifrågasättas.

Stockholms universitet vill även lyfta frågan om det över huvud taget är lämpligt att behandla flyktingar och andra skyddsbehövande olika. Skyddsbehövande av alla kategorier har tidigare i regel behandlats likvärdigt i svensk rätt. I tidigare förarbeten har även återkommande upprepats att det saknats skäl att tillämpa olika giltighetstider för tidsbegränsade uppehållstillstånd för flyktingar och andra skyddsbehövande.⁴

Som nämnts ovan förlängs i princip samtliga tillstånd som idag beviljas på grund av skyddsbehov – oaktat om tillståndet beviljats på grund av flyktingstatus eller på grund av alternativ skyddsstatus. I betänkandet nämns att EU strävar efter att undvika särbehandling av de olika skyddsgrunderna. Samtidigt framhåller kommittén att det pågår ett arbete inom EU i syfte att bland annat harmonisera medlemsstaternas tillståndstider. EU-kommissionen har tidigare, i anslutning till tolkning av familjeåterföreningsdirektivet⁵, konstaterat att alternativt skyddsbehövande ”har samma behov av internationellt skydd som flyktingar” och uppmanat medlemsstaterna att ”anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter”.⁶ För närvarande ligger ett mål för prövning i Europadomstolens stora kammare, vilket bland annat rör frågan om det kan anses vara otillåten diskriminering i relation till Europakonventionens⁷ artikel 8 att särskilja alternativt skyddsbehövande från flyktingar.⁸

En sista aspekt som kan lyftas fram i samband med kommitténs förslag att övergå till att uppehållstillstånd som huvudregel ska vara tidsbegränsade är vikten av en konsekvensanalys kopplad till det faktum att vissa tillstånd kan bli mycket korta. Kommittén föreslår exempelvis att tillstånd som beviljas enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716) vid verkställighetshinder ska vara maximalt 13 månader långa. Någon minimigräns för hur kort ett tillstånd som beviljas enligt denna bestämmelse kan vara anges dock inte.

⁴ Se till exempel prop. 2009/10:31 s. 141. Liknande resonemang förs ifråga om uppehållstillståndets giltighetstid efter förnyelse i prop. 2013/14:248 s. 45.

⁵ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

⁶ Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52014DC0210>.

⁷ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁸ Mål M.A. v. Denmark (application no. 6697/18).

Möjligheter till permanent uppehållstillstånd

Kommittén föreslår (avsnitt 7.4, ss. 215ff.) att människor som av olika skäl beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd ska ha möjlighet att under vissa förutsättningar ansöka om och beviljas permanenta uppehållstillstånd. Stockholms universitet anser att det är positivt att kommittén särskilt framhåller att den tid som personer haft tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen) ska få tillgodoräknas vid ansökan om permanent uppehållstillstånd.

Ansökan om permanent uppehållstillstånd ska endast kunna göras i samband med förlängningsansökan samt först efter att en person haft tidsbegränsat tillstånd i tre år

Stockholms universitet anser att det inte framgår tillräckligt tydligt av kommitténs betänkande varför ansökningar om permanenta uppehållstillstånd endast ska kunna göras i samband med en ansökan om förlängning av tillstånd. En sådan ordning innebär att olika grupper kan behöva vänta olika länge på möjligheten att ansöka om permanent uppehållstillstånd. I förslaget anges förvisso att permanent uppehållstillstånd ska kunna sökas först efter att en person har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år. Vissa av kommitténs förslag innebär dock att personer kan behöva vänta längre tid än så innan de kan ansöka om permanent uppehållstillstånd. Exempelvis föreslår kommittén att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till någon som är bosatt eller har beviljats permanent uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat och gälla i två år vid första tillfället. Om ett sådant uppehållstillstånd förlängs ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år (s. 262). Anhöriga till någon som är bosatt eller har beviljats permanent uppehållstillstånd kommer därmed att behöva vänta i minst fyra år innan de kan ansöka om permanent uppehållstillstånd. De hamnar därmed i praktiken i en sämre sits än exempelvis anhöriga till personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd eftersom dessa kan ansöka om permanent uppehållstillstånd redan efter tre år.

Vidare har kommittén föreslagit att personer som har icke-bestående verkställighetshinder inte ska kunna tillgodoräkna sig den tid de beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd. Av kommitténs förslag framgår dock att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska beviljas enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen även om en person har bestående verkställighetshinder. Eftersom personer med såväl bestående som icke-bestående verkställighetshinder kan komma att beviljas upprepade tidsbegränsade tillstånd enligt bestämmelsen är det i praktiken svårt för myndigheterna att veta om en person som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen i minst tre år har beviljats dessa tillstånd på grund av bestående eller tillfälliga verkställighetshinder. Om en så betydande skillnad som möjligheten att söka permanent uppehållstillstånd ska kopplas till om verkställighetshindret ansetts vara bestående eller icke-bestående framstår det som mycket viktigt att grunden för beslutet framgår tydligt, inte minst eftersom uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen inte går att överklaga.

Permanent uppehållstillstånd kopplas till bland annat ett vandelskrav

Kommittén anger i betänkandet att det inte är möjligt eller lämpligt att i lagtext eller förarbeten ange specifika brottsrubriceringar eller strafftider som ska utgöra hinder för att beviljas permanent uppehållstillstånd utan att tolkningen av vandelskravet ska utvecklas i rättspraxis (ss. 220f.). Vidare anger kommittén att det inte ska krävas fällande domar som vunnit laga kraft, utan att skäliga misstankar ska vara tillräckliga. Kommittén anför även att det inte ska vara fråga om mer bagatellartade förseelser men att det kan vara fråga om mindre allvarlig brottslighet som i kombination med allvarlig misskötsamhet kan anses väcka tveksamhet. Stockholms universitet ifrågasätter om det mot bakgrund av såväl legalitetsprincipen som objektivitetsprincipen är en lämplig lösning att överlåta tolkningen av ett krav som kan ha så stora konsekvenser för enskilda på rättstillämparen. Tydlighet efterfrågas gällande de vandelskrav som är kopplade till möjligheten att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Syftet är att stärka förutsebarheten för den enskilde samt underlätta för rättstillämparen.

Undantag från kraven för permanent uppehållstillstånd

Stockholms universitet delar kommitténs syn (avsnitt 7.4.2, s. 221) att det behövs ventilbestämmelser för personer som inte har möjlighet att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd eller där det skulle vara orimligt att begära att de ska leva upp till de föreslagna kraven om språk- och samhällskunskap, försörjning och vandel.

Kommitténs föreslår att det är åldern vid tidpunkten för beslut om permanent uppehållstillstånd som ska vara avgörande för om sökanden ska undantas från kraven men möjligen bör lagstiftaren överväga om det finns utrymme att beakta att en person nyligen fyllt 18 år. Som ett exempel kan nämnas att många artonåringar går på gymnasiet. Att kräva av gymnasieungdomar att de ska uppfylla samma försörjningskrav som arbetande vuxna framstår som märkligt. Stockholms universitet ifrågasätter därmed lämpligheten i att tillämpa en strikt 18-årsgräns vid bedömningen av om kraven är uppfyllda eller inte.

Kommittén anför att personer som befunnit sig i Sverige en längre tid och under denna tid gjort ansträngningar för att klara kraven men trots det inte lyckats kan omfattas av formuleringen synnerliga skäl. Regeringen avser att lämna ett tilläggsförslag som rör denna grupp och universitetet anser att dessa förslag, som kan komma att beröra samma grupp, i så fall behöver samordnas med det föreliggande förslaget. I denna grupp kan det även finnas personer som har vistats i Sverige under en längre tid men av olika skäl ändå inte haft möjlighet att göra ansträngningar för att klara kraven. Ett sådant exempel är personer som har levt i relationer där de varit utsatta för våld och som en konsekvens av kontroll i hemmet haft svårt att etablera de kontakter med samhället som krävs för att uppfylla exempelvis de språk-, samhälls- och försörjningskrav som föreslås. Möjligen bör lagstiftaren ta ställning i frågan om även denna typ av undantagsfall kan falla in under begreppet synnerliga skäl. Det är av särskild vikt eftersom exemplifierande uppräknings i förarbeten ofta används som

uttömmande listor över de fall som undantag kan tillämpas på, vilket medför en risk att andra situationer utesluts.

Personer som fått korta tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen

I kommitténs förslag framgår att uppehållstillstånd som beviljas flyktingar och alternativt skyddsbehövande kan utfärdas med kortare giltighetstid än de tre år/13 månader som föreslås som huvudregel, om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver detta (avsnitt 6.5.4, s. 199). Möjligheten att meddela kortare tillstånd av dessa skäl utgår från artikel 24.1 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet⁹. Kommittén föreslår att personer som på detta vis beviljats kortare tillstånd ska vara uteslutna från möjligheten att få permanent uppehållstillstånd. Kommitténs förslag rör en kategori personer som i och för sig uppfyller kraven för flyktingstatus respektive alternativ skyddsstatus och som det inte finns skäl att utesluta från sådan status, men där det ändå anses finnas skäl att begränsa tillståndslängden. Stockholms universitet efterfrågar ett tydliggörande om vad som utgör ”tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Vidare efterfrågas ett förtydligande av vem som ska avgöra om sådana ”tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen” föreligger. Dessa frågor berörs inte i betänkandet men kan potentiellt få stor betydelse.

Personer som har beviljats tidsbegränsade tillstånd på grund av icke-bestående verkställighetshinder

Kommittén föreslår att personer som enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av icke-bestående verkställighetshinder inte ska kunna tillgodoräkna sig tiden för dessa tillstånd vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd (avsnitt 12.2.2, s. 328). Universitetet efterlyser en analys av om det inte bör finnas någon form av ventil som möjliggör undantag från denna strikta syn, särskilt då en inte oväsentlig del av de tillstånd som beviljas enligt denna bestämmelse vanligen beviljas barn.

En risk för olika långa tillstånd för familjemedlemmar

Kommitténs förslag innebär att prövningen av en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras utifrån om individen uppfyller de krav som ställs. En fråga som inte behandlas i sammanhanget är hur familjer kan komma att påverkas av kommitténs förslag. En konsekvens av kommitténs olika förslag angående möjligheter att bevilja permanent uppehållstillstånd och

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

medborgarskap är att olika medlemmar i en familj skulle kunna få olika typer och olika långa tillstånd. Exempelvis skulle ett statslöst barn som föds i Sverige kunna beviljas svenskt medborgarskap om han eller hon haft hemvist i landet de senaste fem åren eller under sammanlagt tio år och inte har fyllt 21 år. Ett syskon till detta barn som inte fötts i Sverige men som fortsatt är barn vid ansökan om permanent uppehållstillstånd kan enligt kommitténs förslag beviljas ett sådant tillstånd utan att hänsyn behöver tas till de särskilda krav på försörjning, språk och samhällskunskap som föreslås. Om barnet är under 15 år aktualiseras inte heller vandelskravet enligt förslaget. Barnens eventuella föräldrar kommer däremot att omfattas av de språk-, samhällskunskaps-, försörjnings- och vandelskrav som föreslås. Konsekvenserna av kommitténs förslag kan därmed bli att ett barn i en familj är svensk medborgare medan ett annat barn har permanent uppehållstillstånd, samtidigt som föräldrarna endast har tillfälliga uppehållstillstånd. Stockholms universitet menar att detta möjliga resultat av kommitténs förslag bör analyseras – inte minst utifrån barnkonventionen.

Återgång till synnerligen ömmande omständigheter

Stockholms universitet delar kommitténs bedömning att någon form av humanitär grund för uppehållstillstånd behövs för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden. Universitetet delar även bedömningen att det bör vara lagstiftarens ansvar att formulera regler som håller sig inom ramarna för vad Sveriges internationella åtaganden kräver och att enbart en hänvisning till krav i internationella konventioner (i likhet med den tillfälliga lagens 11 och 13 §§) innebär svårigheter vid tillämpningen och minskar förutsebarheten i regleringen. Universitetet instämmer i kommitténs yttrande om att det i en bestämmelse om en humanitär grund för uppehållstillstånd tydligt bör anges vilka skäl och styrkan av dessa som krävs för att få ett uppehållstillstånd.

Kommittén föreslår (avsnitt 10.4.1, s. 311) en återgång till formuleringen att uppehållstillstånd ska kunna beviljas om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter. En bestämmelse med denna lydelse har funnits i utlänningslagen under en relativt lång tid och det finns rättspraxis om bestämmelsens tolkning. Bestämmelsen har dock under lång tid upplevts som oprecis och svårtolkad, inte minst vad gäller den ”lägre nivå” som ska gälla för barn. Bestämmelsens formulering om att barn får beviljas uppehållstillstånd, även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer, innebar enligt tidigare praxis att det även för barn skulle krävas synnerligen ömmande omständigheter men ”objektivt sett i lägre grad än när det gäller vuxna människor” (MIG 2010:6). Var denna gräns i praktiken ska dras kan antas vara en svår utmaning för rättstillämparen. Denna svårighet var också en av de bakomliggande anledningarna till att bestämmelsen ändrades den 1 juli 2014 så att det för barn istället krävdes särskilt ömmande omständigheter för att beviljas uppehållstillstånd enligt denna grund. Även om inte heller denna formulering ger rättstillämparen någon tydlig ledning får den anses något tydligare än sin föregångare. Förslaget saknar en motivering och diskussion om varför kommittén ansett att synnerligen ömmande omständigheter även för barn är mer lämpligt än särskilt ömmande omständigheter, särskilt mot bakgrund av att det tidigare ansetts finnas goda

skäl att ändra just detta i bestämmelsen.¹⁰ Av förarbetena till 2014 års ändring till särskilt ömmande omständigheter framkom bland annat att en justering av den tidigare formuleringen i utlänningslagen ansågs behövas för att ytterligare lyfta fram barnrättsperspektivet.¹¹ Här kan noteras att barnkonventionen har trätt i kraft som svensk lag sedan ändringen skedde, vilket talar för att behovet av ett tydligt barnperspektiv blivit än mer viktigt – inte tvärtom. Stockholms universitet menar att tidigare bestämmelser i utlänningslagen avseende uppehållstillstånd på humanitära grunder har brustit i tydlighet. Därför efterfrågas tydligare regler och som exempel kan nämnas den norska bestämmelsen om uppehållstillstånd av humanitära skäl (§ 38 Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, [utlendingsloven], Oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket). Av den norska bestämmelsen framgår att skäl kopplade till intresset av att upprätthålla en reglerad invandring beaktas när det bedöms om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl ska meddelas. Den norska bestämmelsen nämner på tydligare vis än den svenska hälsoskäl och situation i hemlandet. Dessa formuleringar motsvarar hur den svenska bestämmelsen är tänkt att tillämpas.

Möjligheter till anhöriginvandring

Utgångspunkten för kommitténs förslag (avsnitt 8.3.1, s. 250) är en restriktiv reglering för anhöriginvandring som lever upp till de konventionsåtaganden som Sverige är förpliktigt att följa. Enligt förslaget innebär det bland annat att det i första hand är kärnfamiljen som ska ges rätt att återförenas. Kretsen som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning föreslås i övrigt att vara begränsad. Vad gäller försörjningskravet föreslås även fortsättningsvis ett utökat krav med få undantagsbestämmelser.

Begränsning av vilka anhöriga som ges möjlighet till anhöriginvandring

Även om kommitténs förslag angående bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av snabba anknytningar skulle genomföras så kommer rättstillämpare att behöva ta ställning till om uppehållstillstånd ändå ska beviljas med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden. Rätten till familjeliv är en rättighet som tillfaller alla människor, oavsett exempelvis nationellt eller socialt ursprung. Rätten är inte absolut utan får under vissa förutsättningar inskränkas, dock endast efter en proportionalitetsbedömning vid vilken intresset av att begränsa rättigheten vägs mot rätten till familjeliv. Rätten till familjeliv stipuleras i bland annat barnkonventionen, Europakonventionen samt i EU:s rättighetsstadga¹².

¹⁰ Se Ds 2014:5.

¹¹ Ibid.

¹² Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).

Stockholms universitet ifrågasätter även kommitténs förslag att uppehållstillstånd på grund av anknytning till barn enligt 5 kap. 3 a § st. 1 p. 3 och p. 4 inte ska beviljas i de fall där anknytningspersonen har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats. Reglerna tar sikte på uppehållstillstånd för personer som är föräldrar till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige (p. 3) samt utlänningar som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett i Sverige bosatt barn (p. 4). Förslaget motiveras i huvudsak med att det är rimligt att anta att det rör sig om mycket få fall, men betänkandet saknar underlag för en sådan bedömning.

Förslaget innebär att den i barnkonventionen stadgade rätten för barn till båda sina föräldrar (artikel 9) samt principen om barnets bästa (artikel 3.1) riskerar att kränkas. Principen om barnets bästa innebär att barnets bästa ska bedömas och beaktas vid varje åtgärd som rör barn. Att förvägra en viss grupp barn rätt till familjeåterförening rimmar även illa med den grundläggande principen om icke-diskriminering i barnkonventionens artikel 2, liksom med rätten till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen i kombination med icke-diskrimineringsbestämmelsen i artikel 14 i samma konvention. Vidare framgår i artikel 24.2 i EU:s rättighetsstadga att en bedömning av barnets bästa ska göras vid alla åtgärder som rör barn och att varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. Mot bakgrund av det anförda ifrågasätter universitetet förslaget förenlighet med barnkonventionen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Åldersgräns som grund för att vägra uppehållstillstånd

Kommittén föreslår (avsnitt 8.3.3, s. 267) att uppehållstillstånd ska få vägras för anknytningspersonens make/maka eller sambo om någon av makarna eller samborna är under 21 år. Familjeåterföreningsdirektivets artikel 4.5 tillåter att en minimiålder på högst 21 år uppställs förutsatt att detta krav uppställs i syfte ”att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap”. Kommitténs förslag motiveras främst utifrån en vilja att tillämpa en restriktiv reglering för anhöriginvandring samt utifrån att vissa andra EU-länder och nordiska länder tillämpar liknande regler, däribland Danmark och Norge. Dessa motiv är svåröfrenliga med det krav på syfte som artikel 4.5 i familjeåterföreningsdirektivet uppställer. Åtgärder som har till syfte att begränsa möjligheten till familjeåterförening generellt sett inte är tillåtna, eftersom det skulle undergräva syftet med direktivet.¹³

¹³ Se EU-domstolens dom den 4 mars 2010 i mål C-578/08, *Chakroun*, punkt 43 samt Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet, riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, COM(2014) 210 final, Bryssel den 3 april 2014, s. 15.

Försörjningskrav

Kommitténs förslag (avsnitt 9.4.1, s. 282) innebär att det som huvudregel ska ställas ett försörjningskrav som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning. Undantag från försörjningskravet ska kunna göras när det finns synnerliga skäl, exempelvis för äldre personer som har lämnat arbetsmarknaden och för personer med en varaktig funktionsnedsättning. Här kan noteras att det stränga försörjningskravet drabbar grupper som är särskilt utsatta. Försörjningskravet drabbar exempelvis kvinnor i högre utsträckning än män.¹⁴ Både försörjningskrav och bostadskrav blir dessutom svårare att uppfylla ju fler barn som tillhör familjen. Större familjer kan därmed i praktiken ha svårare att återförenas än mindre familjer för att anknytningspersonen tvingas välja vilket av sina barn som han eller hon har råd och möjlighet att återförenas med.¹⁵

EU-domstolen har uttalat att möjligheten att uppställa krav på försörjning vid familjeåterförening ska tolkas restriktivt eftersom huvudregeln enligt familjeåterföreningsdirektivet är att familjeåterförening ska beviljas. Försörjningskrav ska enligt EU-domstolen inte användas på ett sätt som äventyrar direktivets syfte eller undergräver dess verkan, vilket är att främja familjeåterförening.¹⁶ EU-domstolen har också framhållit att tillämpningen av ett eventuellt försörjningskrav ska ske med beaktande av artikel 7, 24.2 och 24.3 i EU:s rättighetsstadga, enligt vilka medlemsstaterna vid prövningen av ansökningar om familjeåterförening är skyldiga att sträva efter att främja familjelivet samt ta hänsyn till de berörda barnens bästa.¹⁷

Stockholms universitet delar, mot bakgrund av såväl de risker som de rättsliga skyldigheter som lyfts fram ovan, kommitténs uppfattning att någon form av ventilbestämmelse behövs.

Kommitténs förslag att utmönstra skyddskategorin övriga skyddsbehövande ur utlänningslagen

Skyddsgrunden övrig skyddsbehövande (4 kap. 2 a § utlänningslagen) omfattar tre huvudsakliga delar. Skyddsbehovet kan ha sin grund i 1) väpnad konflikt, 2) svåra motsättningar, eller 3) miljökatastrof. När det gäller den första punkten, väpnad konflikt, har den i princip förlorat sin betydelse till följd av en dom från EU-domstolen.¹⁸ De fall som tidigare omfattades av punkten täcks till följd av domen numera av bestämmelsen om alternativt skyddsbehov (4 kap. 2 § utlänningslagen). Mot denna bakgrund instämmer Stockholms universitet i kommitténs bedömning (avsnitt 11.3, s. 322) att det framstår som

¹⁴ Röda Korset, *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen*, 2018, s. 5.

¹⁵ *Ibid.* s. 45.

¹⁶ Se EU-domstolens dom den 4 mars 2010 i mål C-578/08, *Chakroun*.

¹⁷ EU-domstolens dom den 6 december 2012 i förenade målen C-356/11 och C-357/11, *O. & S.*, punkt 82.

¹⁸ EU-domstolens dom den 17 februari 2009 i mål C-465/07, *Elgafaji*.

olämpligt att begreppet väpnad konflikt används i två olika bestämmelser, i något olika betydelse, avseende olika skyddsgrunder. Även när det gäller den tredje punkten, som stadgar att en person som inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof kan anses vara övrig skyddsbehövande, delar universitetet kommitténs uppfattning att det framstår som olämpligt att ha en bestämmelse som i praktiken inte tillämpas.

Kommitténs förslag om utredning av behörighetskrav för offentliga biträden

Stockholms universitet välkomnar förslaget (avsnitt 14.3.2, s. 364) om en utredning gällande behörighetskrav för offentliga biträden, i synnerhet i migrationsmål. Vid en sådan utredning bör vikten av sakkunskaper särskilt beaktas framför exempelvis krav på att biträdet är advokat. Även möjligheten att begränsa antalet förordnanden och att myndigheterna får en möjlighet att generellt avvisa ett biträde framstår som relevanta att utreda.

Säkra och lagliga vägar

Stockholms universitet välkomnar att kommittén i likhet med betänkandet SOU 2017:103 synliggör (avsnitt 13.4, s. 355) att rätten att söka asyl i praktiken begränsas av möjligheten till lagliga resvägar och att asylsökande är hänvisade till flyktingsmugglare och farliga resor för att kunna söka asyl i exempelvis Sverige.

Kommittén har tagit de EU-rättsliga viseringsreglerna och transportörsansvaret som exempel på regler som i dag hindrar reguljärt resande. Arbetet för att förändra dessa system ska ske inom EU, men det borde dock inte hindra lagstiftaren att även kunna verka för nationella lösningar för att möjliggöra reguljärt resande utöver vidarebosättning. I en dom från EU-domstolen klargörs att unionslagstiftaren hittills inte antagit någon akt gällande villkor för medlemsstaternas utfärdande, av humanitära skäl, av visering och uppehållstillstånd för längre tid till tredjelandsmedborgare.¹⁹ Sådana omfattas därför endast av nationell rätt. Sverige bör därmed inte vara förhindrat att tillämpa bestämmelserna om nationell visering i 3 kap. 4 § utlänningslagen för visering av humanitära skäl. I betänkandet saknas resonemang kring sådan tillämpning och vilka parametrar som tillämparen skulle lägga vikt vid, i jämförelse med vad som angavs i betänkandet SOU 2017:103. Det är en brist i betänkandet. Vidare är det en brist att de hinder som transportörsansvaret medför inte berörs närmare.

Vad gäller systemet med ideella sponsorprogram (ss. 357f.) instämmer Stockholms universitet i att ett sådant system väcker ett flertal rättsliga frågor kring ansvarsfördelning med mera som måste besvaras innan det kan införas. Dessa problem belyses väl i betänkandet.

¹⁹ EU-domstolens dom den 7 mars 2017 i mål C-638/16, *PPU: X och X*.



Detta beslut är fattat av rektor, professor Astrid Söderbergh Widding, i närvaro av prorektor, professor Clas Hättestrand, och universitetsdirektör Eino Örnfeldt. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Henrik Lindell, Ledningssekretariatet (protokollförare). Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.