



JURIDISKA FAKULTETEN

vid Lunds universitet

Nina Zaltash

Konsekvenser av tidsbegränsade
uppehållstillstånd och begränsad rätt till
familjeåterförening för asylsökande och
asylprocessen

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Moa De Lucia Dahlbeck

Termin för examen: Period 1 HT2016

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
BEGREPP	6
1 INLEDNING	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte och frågeställningar	12
1.3 Avgränsning	12
1.4 Metod och teori	13
1.5 Forskningsläge	14
1.6 Material	15
1.7 Disposition	17
2 ASYL	20
2.1 Folkrätten	21
2.1.1 FN:s allmänna förklaring	21
2.1.2 Genèvekonventionen	22
2.1.3 Barnkonventionen	23
2.1.4 EKMR	24
2.2 EU-rätten	25
2.2.1 Skyddsgrundsdirektivet	26
2.2.2 Familjeåterföreningsdirektivet	27

2.3	Nationell rätt	28
2.3.1	Flykting	28
2.3.1.1	Välgrundad fruktan	29
2.3.1.2	Förföljelsebegreppet	29
2.3.2	Alternativt skyddsbehövande	30
2.3.3	Syrien, Irak och Afghanistan	31
2.3.3.1	Syrien	32
2.3.3.1.1	Flykting	32
2.3.3.1.2	Alternativt skyddsbehövande	34
2.3.3.2	Irak	35
2.3.3.2.1	Flykting	36
2.3.3.2.2	Alternativt skyddsbehövande	37
2.3.3.3	Afghanistan	39
2.3.3.3.1	Flykting	40
2.3.3.3.2	Alternativt skyddsbehövande	41
2.3.4	Familjeåterförening	42
2.3.5	Barnets bästa	43
2.3.6	Tillfälliga utlänningslagen	43
2.3.6.1	Övergångsbestämmelser	44
2.3.6.2	Förändringar	44
3	DEN TILLFÄLLIGA UTLÄNNINGSLAGEN: TIDSBEGRÄNSADE UPPEHÅLLSTILLSTÅND	45
3.1	Regeringens skäl	46
3.2	Remissinstansernas kritik	47
3.3	Förenlighet med folkrätten och EU-rätten	49
3.3.1	Folkrätten	49
3.3.2	EU-rätten	53
4	DEN TILLFÄLLIGA UTLÄNNINGSLAGEN: BEGRÄNSAD RÄTT TILL FAMILJEÅTERFÖRENING	54
4.1	Regeringens skäl	57
4.2	Remissinstansernas kritik	58
4.3	Förenlighet med folkrätten och EU-rätten	60

4.3.1	Folkrätten	60
4.3.2	EU-rätten	61
5	DEN TILLFÄLLIGA UTLÄNNINGSLAGEN: PERMANENT UPPEHÅLLSTILLSTÅND	64
5.1	Regeringens skäl	65
5.2	Remissinstansernas kritik	66
5.3	Etablering på den svenska arbetsmarknaden	66
6	ASYLSÖKANDES HÄLSA OCH NYANLÄNDAS ETABLERING	68
6.1	Ohälsa orsakad av stress	68
6.2	Ohälsa hos asylsökande	70
6.3	Nyanländas etablering	72
6.3.1	Storbritannien	72
6.3.2	Australien	73
7	ANALYS	77
7.1	Är tidsbegränsade uppehållstillstånd förenligt med folkrätten och EU-rätten?	77
7.2	Är begränsad rätt till familjeåterförening förenligt med folkrätten och EU-rätten?	78
7.3	Hur påverkas asylsökandes hälsa och nyanländas etablering i Sverige av stress samt av tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsad rätt till familjeåterförening?	82
7.4	Vilka möjliga konsekvenser för asylprocessen och myndigheterna i Sverige kan urskiljas av införandet	

av den tillfälliga utlänningslagen?	86
7.5 Slutsatser och avslutande kommentarer	90
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	94
Offentligt tryck	94
Europeiska unionen	94
Europarådet	94
Förenta Nationerna	94
Propositioner	95
Rapporter	96
Remissyttrande	96
Svensk författningssamling	96
Statens offentliga utredningar	97
Litteratur	97
Artiklar	97
Studier	99
Elektroniska källor	100
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	105
Europadomstolen	105
Migrationsöverdomstolen	105

Summary

Sweden received a record number of asylum seekers in 2015. To reduce the number of asylum seekers, the Swedish Parliament adopted a new law. The new law entered into force on 20th July 2016 and will be valid for three years. The law was adopted even though a majority of the consultative bodies were critical to the new law. There are three big changes with the new law. The first change is that refugees and people in need of subsidiary protection will be granted a temporary residence permit instead of a permanent residence permit. A person who is assessed as being a refugee will be granted a residence permit which applies for three years and a person who is assessed as being eligible for subsidiary protection will be granted the same permit for 13 months. The second change is that only family members of refugees are eligible for Swedish residence permits. The third change is that a person can only be granted a permanent residence permit if he or she can provide a living for him- or herself.

This thesis investigates if the new law is compatible with international law and European law. The effects of the new law on asylum seekers' health will be discussed in the thesis, as well as the effects on the establishment possibilities in Sweden for those affected by the new law. There will also be a discussion about the possible larger socio-economic effects of the new law on Swedish society.

The findings that are presented in the thesis are the following: that temporary residence permits are compatible with international law and European law; that family members of people in need of subsidiary protection should be eligible for residence permits to move to Sweden, and; that asylum seekers' health and their establishment in Sweden will be affected negatively by the new law. In addition, it will be highlighted that Swedish authorities will get an unforeseen increased workload because of the new law, which will lead to higher costs for the Swedish society.

Sammanfattning

Under 2015 sökte rekordmånga asyl i Sverige. För att minska antalet asylsökande till Sverige valde regeringen att införa den tillfälliga utlänningslagen. Majoriteten av remissinstanserna var kritiska till lagförslaget, men regeringen valde ändå att införa den tillfälliga lagen med motiveringen att det var nödvändigt att skapa andrum i svenskt asylmottagande. Den tillfälliga utlänningslagen innehåller tre stora förändringar jämfört med utlänningslagen. Den första förändringen är att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd istället för permanenta uppehållstillstånd. Den andra förändringen är att endast flyktingar ska ha rätt till familjeåterförening. Den tredje förändringen är att permanent uppehållstillstånd endast får beviljas, efter att det tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut, om personen kan försörja sig.

I denna uppsats utreds om den tillfälliga utlänningslagen är förenlig med folkrätten och EU-rätten. Dessutom förs en diskussion kring hur den tillfälliga utlänningslagen kan påverka asylsökandes hälsa och nyanländas etablering i Sverige. Även en diskussion kring möjliga samhällsliga konsekvenser av införandet av den tillfälliga utlänningslagen förs i uppsatsen.

De slutsatser som redogörs för i uppsatsen är följande: att tidsbegränsade uppehållstillstånd är förenligt med folkrätten och EU-rätten; att alternativt skyddsbehövande omfattas av artikel 8 i EKMR och bör således också ha rätt till familjeåterförening; att asylsökandes hälsa och nyanländas etablering i Sverige kommer att påverkas negativt av bestämmelserna i den tillfälliga utlänningslagen. Dessutom dras slutsatsen att svenska staten kommer att få en ökad kostnad då myndigheternas arbetsbelastning kommer att öka i och med införandet av den tillfälliga utlänningslagen.

Förord

Jag vill tacka min handledare Moa för hennes stöd, råd och uppmuntran.

Förkortningar

EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna från 1950
EU	Europeiska unionen
Kap.	Kapitel
Prop.	Proposition
RiR	Riksrevisionens granskningsrapport
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens Offentliga Utredningar
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund

Begrepp

Alternativt skyddsbehövande

En person som vid ett återvändande till sitt hemland riskerar att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller en person som löper en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och kan inte eller vill inte använda sig av sitt hemlands skydd

Asyl

Ett uppehållstillstånd som beviljas en person på grund av att personen är flykting eller alternativt skyddsbehövande

Asylsökande

En person som söker asyl i ett land

Flykting

En person som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och kan inte eller på grund av sin

fruktan vill inte använda sig av sitt
hemlands skydd

Nyanlända

Samlingsnamn för personer som
beviljats uppehållstillstånd som
flyktingar och alternativt
skyddsbehövande

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under 2015 sökte rekordmånga asyl i Sverige, nämligen 162 877 personer.¹ Under perioden september till och med november sökte 100 229 personer asyl i Sverige.² Den 24 november presenterade regeringen i ett pressmeddelande tre åtgärder för att kraftigt minska antalet asylsökande till Sverige och skapa andrum i svenskt asylmottagande. Dessa åtgärder var att införa ID-kontroller på samtliga kollektiva transportsätt till Sverige; att tillfälligt anpassa utlänningslagen till miniminivå enligt internationella konventioner och EU-rätten; samt att förbättra kapaciteten i mottagandesystemet.³ I pressmeddelandet skriver regeringen att myndigheter och kommuner inte längre kan sköta mottagandet av personer som söker asyl på ett säkert sätt, att tak över huvudet inte längre kan garanteras och att människor har tvingats sova utomhus. Dessutom skriver regeringen att myndigheten för samhällskydd och beredskap har slagit larm om att viktiga samhällsfunktioner inte klarar av ansträngningen, bland annat socialtjänsten, skolan och traumavården.

Den första åtgärden som regeringen införde var inre gränskontroller och ID-kontroller på samtliga kollektiva transportsätt till Sverige.⁴ Regeringen gjorde bedömningen att centrala samhällsfunktioner utsattes för en hög belastning på grund av antalet asylsökande, vilket i sin tur innebar ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet.⁵ Dessa gränskontroller

¹ Migrationsverket, "Inkomna ansökningar om asyl 2015", s. 1.

² Migrationsverket, "Inkomna ansökningar om asyl 2015", s. 1.

³ Regeringskansliet, "Regeringen föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande". Se även prop. 2015/16:174, 22.

⁴ Regeringskansliet, "Regeringen beslutar att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns".

⁵ SFS 2015:1073. Se även prop. 2015/16:67, s. 7 och prop. 2015/16:174, s. 22.

och ID-kontroller har förlängts flera gånger och gäller i nuläget till och med 11 februari 2017.⁶

Den andra åtgärden var att tillfälligt anpassa utlänningslagen till miniminivå enligt internationella konventioner och EU-rätten. Den 20 juli 2016 trädde lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga utlänningslagen) i kraft.⁷ Lagen trädde i kraft trots att antalet asylsökande hade sjunkit avsevärt sedan införandet av gränskontroller och ID-kontroller.⁸ Regeringen motiverade införandet av lagen med att det fortfarande fanns ett behov av att tillfälligt anpassa utlänningslagen till miniminivå enligt internationella konventioner och EU-rätten, även fast antalet asylsökande hade minskat under 2016. Regeringen menade även att Sverige inom kort återigen kunde hamna i en situation där antalet asylsökande ökar kraftigt och att det därför var nödvändigt att införa lagen för att på så vis skapa andrum i svenskt asylmottagande.⁹ Majoriteten av remissinstanserna var kritiska till lagen. Många remissinstanser avstyrkte lagförslaget i sin helhet.¹⁰ Amnesty och Röda korset ifrågasatte behovet av lagen.¹¹ Migrationsverket skrev i sitt remissyttrande att lagen innehöll vissa brister som kunde få allvarliga konsekvenser för enskilda individer.¹² Majoriteten av remissinstanserna ansåg även att beredningen av lagen inte

⁶ Regeringskansliet, "Regeringen beslutar att ytterligare förlänga gränskontroll vid inre gräns".

⁷ SFS 2016:752.

⁸ Från och med januari till och med juni 2016 har 15 366 personer sökt asyl i Sverige. Se Migrationsverket, "Inkomna ansökningar om asyl 2016", s. 1.

⁹ Se prop. 2015/16:174, s. 22.

¹⁰ Dessa var Flyktinggruppernas Riksråd, Barnombudsmannen, Uppsala universitet, Sveriges advokatsamfund, Rädda Barnen, Röda Korset, Sveriges Akademikers centralorganisation, Tjänstemännens centralorganisation och UNHCR. Se prop. 2015/16:174, s. 22.

¹¹ Se prop. 2015/16:174, s. 22.

¹² Migrationsverket, "Remissvar på utkastet till lagrådsremiss: begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige", s. 2.

hade följt den sedvanliga ordningen.¹³ Vidare ansåg majoriteten av remissinstanserna att regeringen inte hade utfört en konsekvensanalys av lagen.¹⁴ De menade att regeringen inte hade utfört en konsekvensanalys för att se vilka konsekvenser lagen kommer att få för det svenska samhället vad gäller kostnader för myndigheter och kommuner. De menade även att regeringen borde ha gjort en konsekvensanalys för att utreda hur lagen kommer att påverka asylsökande och deras familjemedlemmar samt vilken påverkan lagen kommer att ha på nyanländas möjlighet att etablera sig i samhället. Dessutom ansåg majoriteten av remissinstanserna att lagen inte var förenlig med folkrätten eller EU-rätten.¹⁵ Trots den massiva kritiken som remissinstanserna riktade mot lagförslaget valde regeringen att införa den tillfälliga utlänningslagen.

Under 2016 har 28 939 personer sökt asyl i Sverige, vilket är den lägsta siffran sedan 2009.¹⁶ Den låga siffran beror till stor del på att de flesta europeiska länderna har stängt sina gränser och/eller infört gränskontroller som har försvårat för asylsökande att ta sig till Europa.¹⁷ Dessutom har EU ingått ett avtal med Turkiet som gör det ännu svårare för asylsökande att ta sig till Europa. Avtalet innebär bland annat att alla asylsökande som åker

¹³ Dessa var bland annat Lagrådet, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg och Malmö och Sveriges advokatsamfund. Se prop. 2015/16:174, s. 22.

¹⁴ Dessa var bland annat Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg och Malmö, Barnombudsmannen, Rädda Barnen, Sveriges advokatsamfund, Amnesty, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, UNHCR och Röda korset. Se prop. 2015/16:174, s. 27.

¹⁵ Dessa var bland annat Förvaltningsrätten i Göteborg och Malmö, Barnombudsmannen, Rädda Barnen, Sveriges advokatsamfund, Amnesty, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, UNHCR och Röda korset. Se prop. 2015/16:174, s. 27.

¹⁶ Se Migrationsverket, "Asylsökande till Sverige under 1984-1999", s. 1, Migrationsverket, "Asylsökande till Sverige under 2000-2015", s. 1 och Migrationsverket, "Inkomna ansökningar om asyl 2016", s. 1.

¹⁷ Se bland annat Lönnæus, "Så vill EU täta gränsen till Europa" och TT, "Allt mer slutna gränser i Europa".

över Medelhavet från Turkiet till Grekland ska återsändas tillbaka till Turkiet.¹⁸

Att ta sig till Europa och Sverige är inte enkelt för någon som är på flykt. För att kunna resa in i Europa måste man ha ett giltigt inresevisum samt pass. Många som söker asyl saknar ofta identitetshandlingar och giltig visering. Därför har många inget annat val än att ta sig till Europa genom smuggling och resan in i Europa går ofta över Medelhavet. Resan över Medelhavet är oerhört farlig och människor riskerar sina liv för att ta sig till Europa för att söka asyl. Under 2015 kom över en miljon människor till Europa över Medelhavet till Grekland och Italien.¹⁹ Av de som kom över Medelhavet till Europa var majoriteten från de tio länderna i världen som har flest skyddsbehövande.²⁰ Under 2015 har minst 3777 personer mist sina liv under resan över Medelhavet och under 2016 ligger siffran på minst 4913 personer.²¹

Synen på migration har successivt förändrats i Europa, från att ha handlat om att ge skydd till människor på flykt till att istället fokusera på det egna landets säkerhet. Runt om i Europa har extraordinära åtgärder införts för att skydda det egna landets säkerhet samtidigt som mänskliga rättigheter hamnat i skymundan. Människor på flykt söker skydd, trygghet, säkerhet och framförallt en bättre framtid. De människor som kommer till Sverige möts numera av gränskontroller, ID-kontroller och en lagstiftning vars syfte är att få de att välja ett annat land att ansöka om asyl i. Om de ändå väljer att

¹⁸ European Commission, "EU-Turkey Agreement: Questions and Answers". Avtalet gäller från och med den 20 mars 2016.

¹⁹ UNHCR, "The sea route to Europe - The Mediterranean passage in the age of refugees", s. 2.

²⁰ Dessa länder är Syrien, Afghanistan, Somalia, Sydsudan, Sudan, Kongo, Centralafrika, Myanmar, Eritrea och Irak. Se UNHCR, "The sea route to Europe - The Mediterranean passage in the age of refugees", s. 2.

²¹ Se Missing Migrants Project, "Recorded deaths in the Mediterranean by month 2014-2016".

söka asyl i Sverige kommer de endast att kunna bli beviljade tidsbegränsade uppehållstillstånd och i många fall ingen rätt till familjeåterförening. Istället för en bättre framtid väntar en osäker framtid i Sverige där nyanlända inte vet vad som kommer hända när deras tidsbegränsade uppehållstillstånd löpt ut eller om deras familjemedlemmar någonsin får komma till Sverige.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att utreda den tillfälliga utlänningslagens förenlighet med folkrätten och EU-rätten, diskutera hur lagen kommer att påverka asylsökandes hälsa och nyanländas etablering i Sverige samt diskutera möjliga samhällsliga konsekvenser av införandet av lagen.

För att besvara syftet har följande frågeställningar används i uppsatsen:

1. Är tidsbegränsade uppehållstillstånd förenligt med folkrätten och EU-rätten?
2. Är begränsad rätt till familjeåterförening förenligt med folkrätten och EU-rätten?
3. Hur påverkas asylsökandes hälsa och nyanländas etablering i Sverige av stress samt av tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsad rätt till familjeåterförening?
4. Vilka möjliga konsekvenser för asylprocessen och myndigheterna i Sverige kan urskiljas av införandet av den tillfälliga utlänningslagen?

1.3 Avgränsning

I denna uppsats utreds den tillfälliga utlänningslagen. De bestämmelser som behandlas i uppsatsen är tidsbegränsade uppehållstillstånd, permanent uppehållstillstånd samt begränsad rätt till familjeåterförening för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Därmed kommer andra bestämmelser i

den tillfälliga utlänningslagen inte att tas upp, såsom övriga skyddsbehövande, synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter och uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder.

I uppsatsen förs även en diskussion kring hur den tillfälliga utlänningslagens bestämmelser påverkar asylsökandes hälsa och nyanländas etablering i Sverige. I denna del avgränsas diskussionen till att endast omfatta den tillfälliga utlänningslagens bestämmelser avseende tidsbegränsade uppehållstillstånd, permanent uppehållstillstånd samt begränsad rätt till familjeåterförening för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Slutligen förs en diskussion kring möjliga samhällsliga konsekvenser av införandet av den tillfälliga utlänningslagen. Även i denna del avgränsas diskussionen till att endast omfatta den tillfälliga utlänningslagens bestämmelser avseende tidsbegränsade uppehållstillstånd, permanent uppehållstillstånd samt begränsad rätt till familjeåterförening för flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

1.4 Metod och teori

Den traditionella rättsdogmatiska metoden har använts för att besvara mina frågeställningar. Enligt den svenske rättsfilosofen Aleksander Peczenik används den rättsdogmatiska metoden för att tolka och systematisera gällande rätt. Således beskriver rättsdogmatiken gällande rättsregler på olika områden och dessa områdens struktur.²² Enligt Peczenik omfattar den rättsdogmatiska metoden rättskällevärdet och den juridiska argumentationsläran.²³ Peczenik menar att dessa två läror står i rättsdogmatikens centrum då nästan alla andra rättsdogmatiska teorier inkluderar antagande om rättskällor och juridisk argumentation. Peczenik skriver att den rättsdogmatiska metoden används för att beskriva olika

²² Peczenik, "Juridikens allmänna läror", s. 249.

²³ Peczenik, "Juridikens allmänna läror", s. 251-252.

rättskällor och lägga fram juridiska argument. Med rättskällor avses lagstiftning, förarbeten, praxis och doktrin. Den rättsdogmatiska metoden kan således användas för att utreda olika rättskällors legitimitet och analysera juridiska grundbegrepp.²⁴ I denna uppsats används den traditionella rättsdogmatiska metoden då syftet är att tolka och systematisera gällande rätt, utreda den tillfälliga utlänningslagens legitimitet i förhållande till folkrätten och EU-rätten, analysera juridiska grundbegrepp samt lägga fram juridiska argument för den valda tolkningen av rätten.

I uppsatsen diskuteras även hur den tillfälliga utlänningslagen påverkar asylsökandes hälsa, nyanländas etablering i Sverige samt möjliga samhälleliga konsekvenser av införandet av den tillfälliga utlänningslagen. Enligt Peczenik kan den rättsdogmatiska metoden innehålla inslag av andra perspektiv, som rättspsykologiskt, rättssociologiskt och rättsekonomiskt perspektiv.²⁵ På så vis kan denna uppsats också sägas inkludera ett rättssociologiskt perspektiv, med inslag av både rättspsykologi och rättsekonomi, då den diskuterar asylsökandes hälsa, nyanländas etablering i Sverige samt möjliga samhälleliga konsekvenser av införandet av den tillfälliga utlänningslagen. Genom att anlägga dessa perspektiv har även ett kritiskt perspektiv i förhållande till den tillfälliga utlänningslagens utformning och kontext använts i uppsatsen.

1.5 Forskningsläge

Den tillfälliga utlänningslagen är ett relativt outforskat område då lagen infördes den 20 juli 2016. Ännu finns det inte heller några avgörande prejudikat inom området eller praxis. Dessutom har lagen införts under omständigheter som kan liknas vid undantagstillstånd, vilket är nytt för svensk rätt, då regeringen menar att införandet av lagen är en nödvändig

²⁴ Peczenik, "Juridikens allmänna läror", s. 252.

²⁵ Peczenik, "Juridikens allmänna läror", s. 249.

åtgärd för att skapa andrum i svenskt asylmottagande och för viktiga samhällsfunktioner. Detta innebär att det inte finns så mycket forskning att tillgå på uppsatsens område och inte så många tidigare studier med vilka denna uppsats kan jämföras. Annan svensk forskning om konsekvenser av svensk asylpolitik och rätt har bedrivits av bland annat Gregor Noll och Hans Brun, men ingen av dessa författare har ännu kommenterat den tillfälliga utlänningslagen.

Gregor Noll är professor i folkrätt på Lunds universitet och en ledande forskare inom den internationella asyrrätten. Han har skrivit flera uppmärksammade artiklar om bland annat humanitära viseringar för en laglig väg in i Europa istället för den extremt riskfyllda vägen över Medelhavet, åldersbestämningar av ensamkommande barn utan giltiga identitetshandlingar samt den asylsökandes trovärdighet.²⁶ Hans Brun är en ledande terrorforskare på Försvarshögskolan. Brun blir ofta intervjuad och får svara på frågor om terrorism, terrorhotet mot Sverige samt om kriget mot Islamiska Staten.²⁷

1.6 Material

I uppsatsen har förarbeten, lagstiftning, internationella konventioner, EU-rätt, doktrin i form av artiklar och studier använts för att utreda gällande rätt samt för att diskutera asylsökandes hälsa, nyanländas etablering i Sverige samt möjliga samhälleliga konsekvenser av införandet av den tillfälliga utlänningslagen.

²⁶ Se Noll, "Minska döden i Medelhavet med humanitära viseringar", Noll, "Sluta med radiologiska bedömningar av ensamkommande barn" samt Hamrén och Persson, "Professor vill ta bort faktorn trovärdighet".

²⁷ Se exempelvis Lagerwall, "Terrorexpert: Militära insatser mot IS räcker inte" och Majlard, "Forskaren: Ett djävulskt terrorkoncept".

Det huvudsakliga materialet i uppsatsen utgörs av förarbetet till den tillfälliga utlänningslagen. Även remissinstansernas yttrande har använts i uppsatsen för att belysa den kritik som riktats mot den tillfälliga utlänningslagen. Dessutom har Riksrevisionens rapport, *Nyanländas etablering - är statens insatser effektiva?*, använts för att beskriva hur nyanländas etablering på arbetsmarknaden tidigare har sett ut i Sverige.

De internationella konventionerna som har använts i uppsatsen är FN:s generalförsamlings allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (FN:s allmänna förklaring), 1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen). Det är främst bestämmelser som reglerar asyl som har beskrivits i uppsatsen. Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) har också använts för att belysa de rättigheter som asylsökande och skyddsbehövande har.

De EU-rättsliga direktiv som behandlas i uppsatsen är Skyddsgrundsdirektivet och Familjeåterföreningsdirektivet. Även EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna samt Europadomstolens, Europarådets och FRA:s handbok om europeisk rätt rörande asyl, gränser och invandring har använts.

Förutom ovanstående har även vetenskapliga artiklar använts för att analysera den tillfälliga utlänningslagens förenlighet med folkrätten och EU-rätten.

Vad gäller nationell lagstiftning har utlänningslagen samt Håkan Sandesjö och Gerhard Wikréns kommentarer till utlänningslagen använts för att skildra gällande rätt. Även Madelaine Seidlitz bok *Asylrätt: en praktisk*

introduktion och boken *Prövning av migrationsärenden: bevis 8*²⁸ har använts för att beskriva gällande rätt.

Statistik från Migrationsverket avseende antal asylsökande har använts för att belysa hur antalet asylsökande har sett ut i Sverige genom åren. Även Migrationsverkets rättsliga ställningstagande och Migrationsverkets landrapporter om Syrien, Irak och Afghanistan har använts för att exemplifiera vilka omständigheter som faller inom bestämmelserna om flykting och alternativt skyddsbehövande.

Hans Selyes artikel, *The Stress of Life*, Peter Jonssons bok *Stress vid kriser - grundläggande psykotraumatologi och praktisk krishantering* och Tony Cassidys bok *Stress, kognition och hälsa* har använts i uppsatsen för att visa hur stress påverkar kroppen. Även andra artiklar och vetenskapliga analyser har använts för att beskriva vilken påverkan stress vid traumatiska upplevelser har på asylsökandes hälsa. Dessutom redovisas artiklar och studier som beskriver hur asylsökandes hälsa och nyanländas etablering påverkas av tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsad rätt till familjeåterförening.

1.7 Disposition

Uppsatsen kan delas in i två delar. Den första delen utreder den tillfälliga utlänningslagens förenlighet med folkrätten och EU-rätten. Den andra delen diskuterar hur stress samt tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsad rätt till familjeåterförening påverkar asylsökandes hälsa och nyanländas etablering i Sverige. I den andra delen diskuteras även möjliga konsekvenser av införandet av den tillfälliga utlänningslagen för asylprocessen och myndigheterna i Sverige.

²⁸ Boken är skriven av Christian Diesen, Annika Lagerqvist, Veloz Roca, Karolina Lindholm Billing, Madelaine Seidlitz och Alexandra Wahren.

Uppsatsens första del inleds med kapitel två som behandlar begreppet asyl utifrån internationella konventioner, EU-rätten och nationell lagstiftning. Även en redogörelse av rekvisiten för flykting och alternativt skyddsbehövande görs i kapitel två. I kapitlet exemplifieras även situationer när en asylsökande från Syrien, Irak och Afghanistan når upp till kraven i utlänningslagen för flykting respektive alternativt skyddsbehövande.

De följande tre kapitlen (kapitel tre till fem) redogör de tre stora förändringarna i den tillfälliga utlänningslagen. Dessa är tidsbegränsade uppehållstillstånd, begränsad rätt till familjeåterförening och permanent uppehållstillstånd endast om personen kan försörja sig. I kapitel tre och fyra utreds även om tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsad rätt till familjeåterförening är förenligt med folkrätten och EU-rätten. I kapitel fem redogörs även Riksrevisionens rapport om nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden.

I kapitel sex inleds den andra delen av uppsatsen genom att Hans Selyes stressforskning presenteras och frågan om hur stress påverkar vid traumatiska händelser och ohälsa hos asylsökande diskuteras i ljuset av denna forskning. Flera artiklar och studier presenteras i kapitlet som visar att asylsökande i många fall lider av psykiska besvär på grund av stress vid traumatiska händelser. I kapitlet presenteras även artiklar och studier som visar hur tidsbegränsade uppehållstillstånd och svårigheter vid familjeåterförening har påverkat nyanländas etablering i Storbritannien och Australien.

Slutligen, i det sjunde kapitlet, besvaras samtliga frågeställningar. En analys görs om tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsad rätt till familjeåterförening är förenligt med folkrätten och EU-rätten. Även en analys kring hur stress samt tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsad rätt till familjeåterförening påverkar asylsökandes hälsa och nyanländas etablering i Sverige görs i det sjunde kapitlet. Dessutom diskuteras möjliga konsekvenser av införandet av den tillfälliga utlänningslagen för

asylprocessen och myndigheterna i Sverige. Kapitlet avslutas med slutsatser och avslutande kommentarer.

2 Asyl

Under 2015 var över 60 miljoner människor på flykt i hela världen. Det är det största antalet sedan andra världskriget.²⁹ Det rör sig om människor som flyr undan krig, konflikter, förföljelse, diskriminering, omänsklig behandling och miljökatastrofer. Människor som inte kan bo kvar. Människor som är rädda för sin egen säkerhet och sina familjemedlemmars säkerhet. Människor som har varit med om hemska saker, som har blivit traumatiserade och förstörda. Människor som har förlorat allt hopp och lever ett liv i osäkerhet. Människor som har lämnat sina hem och sina familjemedlemmar. Människor som söker en bättre framtid, som söker säkerhet och trygghet. Människor som har förlorat allt. Det är dessa människor som söker asyl. Att söka asyl innebär att man ber ett annat land om skydd då man inte kan återvända till sitt hemland.³⁰

I världen pågår flera konflikter som tvingar människor på flykt. Konflikterna i Syrien, Irak och Afghanistan har tvingat flera miljoner människor på flykt och många har sökt sig till Europa. Syrien, Irak och Afghanistan är de tre länderna varifrån flest människor kommer som sökt asyl i Sverige under 2015.³¹ Under 2015 sökte 162 877 personer asyl i Sverige.³² Det är det största antal asylsökande i Sverige sedan Migrationsverkets mätningar infördes 1984.³³

Asylrätten reglerar bland annat vem som har rätt till skydd av tredje land från förföljelse och krig i sitt hemland samt vilka rättigheter någon som är

²⁹ Prop. 2015/16:174, s. 21.

³⁰ Se Sverige för UNHCR, "Flykten till Europa 2015".

³¹ Migrationsverket, "Inkomna ansökningar om asyl 2015", s. 2.

³² Migrationsverket, "Inkomna ansökningar om asyl 2015", s. 1.

³³ Se Migrationsverket, "Asylsökande till Sverige under 1984-1999", s. 1 och Migrationsverket, "Asylsökande till Sverige under 2000-2015", s. 1.

på flykt har. Inom asylrätten finns det tre nivåer, där folkrätten utgör första nivån, EU-rätten den andra nivån och nationell lagstiftning den tredje nivån.

Genom att stater skriver under olika konventioner på folkrättens områden förbinder de sig till att följa dessa konventioner och får därmed inte införa bestämmelser i nationell lagstiftning som står i strid med dessa konventioner.³⁴ Nedan följer en redovisning av de främsta internationella konventionerna som reglerar asyl som Sverige har skrivit under och således är bunden av. Detta innebär att den svenska regeringen inte får införa bestämmelser i nationell lagstiftning som är i strid med dessa folkrättsliga konventioner. Vad gäller EU-rätten är Sverige direkt förbunden i egenskap av unionsmedlem. Därmed får den svenska regeringen inte införa bestämmelser i nationell lagstiftning som står i strid med EU-rätten.

2.1 Folkrätten

När en person inte längre kan vända sig till sitt lands myndigheter för skydd för sina rättigheter och drivs på flykt för att söka skydd i ett annat land träder regelverket för internationellt skydd in. Inom folkrätten finns flera konventioner som reglerar rättigheter för människor på flykt.

2.1.1 FN:s allmänna förklaring

Efter andra världskrigets slut fanns en stark vilja i omvärlden att på internationell nivå skapa en gemensam överenskommelse om mänskliga rättigheter. Detta för att förhindra att liknande övergrepp skulle kunna ske i framtiden. Därför antog FN:s generalförsamling 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna (FN:s allmänna förklaring). FN:s allmänna förklaring definierar vilka de grundläggande mänskliga rättigheterna är men är inte folkrättsligt bindande. I artikel 14 i FN:s allmänna förklaring fastslås

³⁴ Diesen m.fl., *Prövning av migrationsärenden: bevis 8*, s. 105.

rätten att söka asyl och åtnjuta asyl från förföljelse. Av tredje punkten i artikel 16 i FN:s allmänna förklaring framgår det att familjen har rätt till samhällets och statens skydd.

2.1.2 Genèvekonventionen

De grundläggande internationella reglerna om asyl finns i 1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen). Genèvekonventionen kom till efter andra världskriget och var ursprungligen begränsad till att ge skydd åt flyktingar som flytt före den 1 januari 1951.³⁵ Genom 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning utvidgades flyktingdefinitionen till att omfatta människor på flykt världen över utan tidsbegränsning.³⁶ Genèvekonventionen och 1967 års protokoll har ratificerats av 142 stater.³⁷ Sverige ratificerade Genèvekonventionen 1954 och Genèvekonventionen är folkrättsligt bindande i Sverige.³⁸ Genèvekonventionen definierar vem som är en flykting och i behov av internationellt skydd.³⁹ Alternativt skyddsbehövandes rättigheter är inte reglerade i Genèvekonventionen.

I artikel 1 (A) 2 i Genèvekonventionen definieras vem som är flykting. Flykting är en person som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning befinner sig utanför sitt hemland och på grund av välgrundad fruktan inte kan återvända till sitt hemland samt få skydd i sitt hemland.

³⁵ Seidlitz, *Asylrätt: en praktisk introduktion*, s. 17.

³⁶ Diesen m.fl., *Prövning av migrationsärenden: bevis 8*, s. 109.

³⁷ UNHCR, "States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol", s. 1.

³⁸ Se regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, "Konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har anslutit sig till".

³⁹ Sandesjö och Wikrén, *Utlänningslagen: med kommentarer*, s. 31.

I artikel 1 (C) punkt 5 i Genèvekonventionen står det att en flyktings skydd i det nya landet upphör att gälla då de omständigheter som låg till grund för flyktingskap har upphört att gälla i flyktingens hemland.

I artikel 33 stadgas principen om non-refoulement som innebär att en flykting inte får avvisas eller utvisas till gränsen mot ett område där flyktingens liv eller frihet hotas på grund av de skäl som anges i flyktingdefinitionen.⁴⁰

I artikel 34 regleras naturalisation. I artikeln står det att stater så mycket som möjligt ska underlätta flyktingars införlivande i det nya samhället och behjälpa deras naturalisation.⁴¹

2.1.3 Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) från år 1989 har ratificerats av 196 stater. Sverige ratificerade Barnkonventionen 1990 och Barnkonventionen är således folkrättsligt bindande i Sverige.⁴² Dessutom pågår en utredning om hur Barnkonventionen kan införas i svensk lagstiftning.⁴³ Barnkonventionen reglerar alla barns rättigheter i hela världen, vilket framgår av första punkten i artikel 2 som fastslår att konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag. I artikel 3 fastslås principen om barnets bästa. Principen om barnets bästa innebär att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Dessutom ska barnet tillförsäkras sådant skydd och omvårdnad som behövs för barnets bästa.⁴⁴ I första punkten i artikel 9

⁴⁰ Se artikel 33 i Genèvekonventionen.

⁴¹ Se artikel 34 i Genèvekonventionen.

⁴² Se regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, "Konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har anslutit sig till".

⁴³ SOU 2016:19.

⁴⁴ Se artikel 3 i Barnkonventionen.

fastslås det att konventionsstaterna ska säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar. Av artikel 10 framgår det att ansökan från ett barn eller dess förälder angående familjeåterförening ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt. Dessutom får en sådan begäran inte medföra negativa följder för barnet eller barnets familj.⁴⁵

2.1.4 EKMR

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) från år 1950 utgör sedan den 1 januari 1995 svensk lag.⁴⁶ I EKMR stadgas de grundläggande mänskliga rättigheterna och friheterna.⁴⁷ Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår det att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med EKMR.⁴⁸

I artikel 3 fastslås ett förbud mot att utsätta någon för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Europadomstolen har slagit fast att artikel 3 i Europakonventionen reglerar en av de grundläggande rättigheterna i ett demokratiskt samhälle och att bestämmelsen innebär ett absolut förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling.⁴⁹

I artikel 8 fastställs att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv. Av artikelns andra punkt framgår det att offentlig myndighet inte får inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av

⁴⁵ Se artikel 10 i Barnkonventionen.

⁴⁶ SFS 1994:1219.

⁴⁷ Seidlitz, *Asylrätt: en praktisk introduktion*, s. 21.

⁴⁸ SFS 1974:152.

⁴⁹ Europadomstolen, Europarådet och FRA, "Handbok om europeisk rätt rörande asyl, gränser och invandring", s. 64.

oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

I artikel 14 fastslås ett förbud mot diskriminering. Av artikeln följer att bestämmelserna i EKMR ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

2.2 EU-rätten

Inom EU-rätten definieras asylsökande som personer som söker internationellt skydd därför att de inte kan återvända eller återsändas till sitt ursprungsland eftersom de har välgrundad fruktan för förföljelse eller riskerar att misshandlas eller utsättas för annan allvarlig skada.⁵⁰

Rätten till asyl garanteras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.⁵¹ Av artikel 18 framgår det att de som uppfyller asylvillkoren har rätt att få sin status erkänd.⁵² Rätten att beviljas flyktingstatus eller subsidiärt skydd för skyddsbehövande regleras i Skyddsgrundsdirektivet.⁵³

Inom EU-rätten finns flera direktiv som reglerar människors rättigheter vid flykt. Nedan presenteras de viktigaste direktiven inom området.

⁵⁰ Europadomstolen, Europarådet och FRA, "Handbok om europeisk rätt rörande asyl, gränser och invandring", s. 43.

⁵¹ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, C 83/389 den 30 mars 2010.

⁵² Se artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt Europadomstolen, Europarådet och FRA, "Handbok om europeisk rätt rörande asyl, gränser och invandring", s. 45.

⁵³ Se artikel 13 och 18 i Skyddsgrundsdirektivet samt Europadomstolen, Europarådet och FRA, "Handbok om europeisk rätt rörande asyl, gränser och invandring", s. 45.

2.2.1 Skyddsgrundsdirektivet

Rådets direktiv 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 (Skyddsgrundsdirektivet) från 2011.⁵⁴ Skyddsgrundsdirektivets syfte är att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som behöver internationellt skydd.⁵⁵ Alla bestämmelser i Skyddsgrundsdirektivet är minimiregler. Detta innebär att alla medlemsstater måste följa minimireglerna men det finns inget som hindrar en medlemsstat från att införa generösare regler än de i Skyddsgrundsdirektivet.⁵⁶

Skyddsgrundsdirektivet innehåller bestämmelser om flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande. Bestämmelsen om flyktingar följer flyktingdefinitionen i Genèvekonventionen.⁵⁷ Bestämmelsen om subsidiärt skyddsbehövande finns i artikel 15 och framhåller att en person inte får utsättas för allvarlig skada. Allvarlig skada utgörs av dödsstraff, avrättning, tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling, bestraffning av personen i hemlandet samt allvarligt och personligt hot mot en persons liv på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.⁵⁸

⁵⁴ Rådets direktiv 2011/95/EU den 13 december 2011.

⁵⁵ Se artikel 1 i Skyddsgrundsdirektivet.

⁵⁶ Seidlitz, *Asylrätt: en praktisk introduktion*, s. 40.

⁵⁷ Se artikel 9 i Skyddsgrundsdirektivet.

⁵⁸ Se artikel 15 i Skyddsgrundsdirektivet.

I artikel 23 fastslås att medlemsstaterna ska se till att familjen hålls samlad. Medlemsstaterna ska se till att familjemedlemmar till en person som har beviljats internationellt skydd, och som för egen del inte uppfyller kraven för att erhålla sådant skydd, får ansöka om uppehållstillstånd. Dock får medlemsstaterna inskränka på dessa förmåner med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen.

I artikel 24.1 och 24.2 regleras längden på uppehållstillstånd för flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande. Uppehållstillstånd för flyktingar ska gälla i minst tre år och vara förnybara.⁵⁹ Uppehållstillstånd för subsidiärt skyddsbehövande ska gälla i minst ett år och vid förnyelse ska uppehållstillståndet gälla i minst två år.⁶⁰

2.2.2 Familjeåterföreningsdirektivet

Rådets direktiv om rätt till familjeåterförening från 2003, (Familjeåterföreningsdirektivet), fastslår rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare.⁶¹ Familjeåterföreningsdirektivet är endast tillämplig på flyktingar. Alternativt skyddsbehövande omfattas således inte av familjeåterföreningsdirektivet.⁶² Familjeåterföreningsdirektivet är tillämplig på flyktingar som har uppehållstillstånd på minst ett år och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.⁶³ De familjemedlemmar som omfattas av Familjeåterföreningsdirektivet fastslås i artikel 4. I artikel 4.1 nämns de familjemedlemmar som ska beviljas uppehållstillstånd och i artikel 4.2–4.3 nämns de familjemedlemmar som får beviljas uppehållstillstånd. De familjemedlemmar som ska beviljas uppehållstillstånd är make/maka och ogifta barn under 18 år till flyktingen

⁵⁹ Se artikel 24.1 i Skyddsgrundsdirektivet.

⁶⁰ Se artikel 24.2 i Skyddsgrundsdirektivet.

⁶¹ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003.

⁶² Se artikel 3.2 (c) i Familjeåterföreningsdirektivet.

⁶³ Se artikel 3.1 i Familjeåterföreningsdirektivet.

samt ogifta barn under 18 år till flyktingens make/maka. Dessa familjemedlemmar utgör kärnfamiljen.

2.3 Nationell rätt

I Sverige regleras bestämmelserna om asyl i utlänningslagen.⁶⁴ I 1 kap. 3 § utlänningslagen definieras vad begreppet asyl innebär. Med asyl avses ett uppehållstillstånd som beviljas en person på grund av att personen är flykting eller alternativt skyddsbehövande.⁶⁵ Först prövas om den asylsökande uppfyller rekvisiten för flykting. Om den asylsökande inte anses vara flykting prövas rekvisiten för alternativt skyddsbehövande.

2.3.1 Flykting

I 4 kap. 1 § utlänningslagen definieras flyktingbegreppet. Definitionen motsvarar den som återfinns i artikel 1 A (2) i Genèvekonventionen.⁶⁶ För att anses vara flykting ska man känna en välgrundad fruktan för förföljelse. Förföljelsen kan vara på grund av personens ras, nationalitet, kön, sexuella läggning, religiösa eller politiska uppfattning eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp.⁶⁷ Dessutom ska flyktingen inte kunna använda sig av sitt hemlands skydd på grund av sin fruktan för förföljelse. Detta gäller dels om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utsätta personen för förföljelse, dels om det är enskilda och landets myndigheter inte kan erbjuda effektivt skydd som inte är av tillfällig natur till personen. Vid bedömningen av skydd beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter som kontrollerar en betydande del av statens territorium.⁶⁸

⁶⁴ SFS 2005:716.

⁶⁵ Se 1 kap. 3 § utlänningslagen.

⁶⁶ Sandesjö och Wikrén, *Utlänningslagen med kommentarer*, s. 135.

⁶⁷ Se 4 kap. 1 § första stycket utlänningslagen.

⁶⁸ Se 4 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen.

2.3.1.1 Välgrundad fruktan

Rekvisitet välgrundad fruktan innefattar både en subjektiv och en objektiv del. Den subjektiva delen syftar på den fruktan för förföljelse som den asylsökande känner.⁶⁹ En individuell prövning ska göras och en personlig hotbild mot den asylsökande ska föreligga för att rekvisitet ska uppfyllas. Dessutom innehåller rekvisitet en framåtsyftande riskbedömning, som ska utreda om de faktiska omständigheterna gör det troligt att den asylsökande kommer att utsättas för förföljelse vid en återkomst till hemlandet. Även den asylsökandes personlighet har betydelse för den framåtsyftande riskbedömningen. Om det är troligt att en person med motsvarande karaktär och bakgrund skulle bli förföljd så föreligger en välgrundad risk för förföljelse.⁷⁰

I artikel 4.4 i Skyddsgrundsdirektivet beskrivs att om den asylsökande har blivit utsatt för förföljelse eller att hot om sådana handlingar har förekommit utgör detta en allvarlig indikation på att den asylsökandes fruktan för förföljelse är välgrundad. Dessutom är det en allvarlig indikation på att det finns en verklig risk för att den asylsökande kommer att lida allvarlig skada, såvida det inte finns goda skäl till att anta att en sådan förföljelse eller allvarlig skada inte kommer att upprepas. Att förföljelsen redan har ägt rum är inte en förutsättning för att förföljelserisk ska föreligga. Vid den individuella riskbedömningen får även andra omständigheter betydelse, som den asylsökandes bakgrund, förföljelse av anhöriga samt de allmänna förhållandena i hemlandet.⁷¹

2.3.1.2 Förföljelsebegreppet

I 1980 års utlänningslag fanns en uttrycklig bestämmelse om vad som avsågs med begreppet förföljelse. I 3 § tredje stycket 1980 års utlänningslag

⁶⁹ Sandesjö och Wikrén, *Utlänningslagen: med kommentarer*, s. 141.

⁷⁰ Sandesjö och Wikrén, *Utlänningslagen: med kommentarer*, s. 141.

⁷¹ Se artikel 4.4 i Skyddsgrundsdirektivet.

klargjordes att med förföljelse avsågs sådan förföljelse som riktar sig mot personens liv, frihet eller som annars är av svår beskaffenhet. Uttrycket, som annars är av svår beskaffenhet, ska tolkas som politisk förföljelse.⁷² Denna bestämmelse har inte förts över till de följande utlänningslagarna när dessa har ändrats. Dock klargör förarbetena till utlänningslagen att den tolkning som tidigare gjorts av begreppet förföljelse fortfarande är gällande.⁷³ Enligt Håkan Sandesjö och Gerhard Wikrén har två principiella uppfattningar förts fram beträffande innebörden av förföljelsebegreppet. Den ena uppfattningen är att förföljelsebegreppet endast omfattar förföljelse riktat mot en persons liv eller frihet. Enligt den andra uppfattningen anses varje allvarlig kränkning av de mänskliga rättigheterna utgöra förföljelse. Sandesjö och Wikrén skriver att den andra uppfattningen utgör den dominerande uppfattningen av förföljelsebegreppet.⁷⁴

2.3.2 Alternativt skyddsbehövande

I 4 kap. 2 § utlänningslagen definieras begreppet alternativt skyddsbehövande. Definitionen motsvarar den som återfinns i artikel 15 i Skyddsgrundsdirektivet. Med alternativt skyddsbehövande avses andra fall än de som omfattas av flyktingbegreppet i 4 kap. 1 § utlänningslagen.

I 4 kap. 2 § första stycket punkt 1 första ledet utlänningslagen anges att en alternativt skyddsbehövande är en person som vid ett återvändande till sitt hemland löper risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr, annan omänsklig eller förnedrande behandling. I artikel 3 i EKMR fastställs ett absolut förbud mot tortyr eller annan förnedrande eller omänsklig behandling. Av artikel 15 (b) i Skyddsgrundsdirektivet framgår det att allvarlig skada utgörs av tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av en asylsökande i asylsökandes hemland.

⁷² Se 3 § tredje stycket 1980 års utlänningslag. SFS 1980:376

⁷³ Prop. 1988/89:86 s. 77 och 154.

⁷⁴ Sandesjö och Wikrén, *Utlänningslagen med kommentarer*, s. 144.

I 4 kap. 2 § första stycket punkt 1 andra ledet utlänningslagen anges att en alternativt skyddsbehövande är en civilperson som löper en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt. Av artikel 15 (c) i Skyddsgrundsdirektivet utgör allvarlig skada allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

För att anses vara alternativt skyddsbehövande ska personen inte kunna använda sig av sitt hemlands skydd.⁷⁵ Precis som med flyktingar gäller detta oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga eller enskilda.⁷⁶

2.3.3 Syrien, Irak och Afghanistan

Konflikterna i Syrien, Irak och Afghanistan har tvingat flera miljoner människor på flykt och är de tre länderna varifrån flest människor kommer som sökt asyl i Sverige under 2015.⁷⁷ I detta avsnitt ges exempel på vilka skyddsbehov människor från dessa länder har och under vilken kategori, flykting eller alternativt skyddsbehövande, skyddsbehoven ingår i. Utgångspunkten är Migrationsverkets rättsliga ställningstagande om Syrien, Irak och Afghanistan samt Migrationsverkets landrapporter.

Migrationsverkets rättsliga ställningstagande tas fram i syfte att åstadkomma en enhetlig och likformig rättstillämpning och utgör generella rekommendationer om hur lagar och förordningar ska tolkas. Migrationsverkets landrapporter utgör information som Migrationsverket

⁷⁵ Se 4 kap. 2 § första stycket punkt 2 utlänningslagen.

⁷⁶ Se 4 kap. 2 § andra stycket utlänningslagen.

⁷⁷ Migrationsverket, "Inkomna ansökningar om asyl 2015", s. 2.

har om länder och används som stöd under asylutredningar, vid beslut och när rättsliga ställningstaganden ska tas fram.⁷⁸

2.3.3.1 Syrien

Sedan 2011 har Syrien befunnit sig i ett tillstånd av eskalerande internationaliserat inbördeskrig. Den syriska regimen utför urskillningslösa flygbombningar och beskjutningar mot den egna civilbefolkningen och mot terrorlistade grupper, som Islamiska Staten. De stridande parternas uppträdande på slagfältet karakteriseras av brist på hänsyn till civila och civila hamnar många gånger mitt i slagfältet. I Syrien fortsätter civila att bli dödade, skadade och fördrivna ur sina hem på grund av den rådande konflikten.⁷⁹

2.3.3.1.1 Flykting

För att en asylsökande från Syrien ska anses vara flykting ska personen vid ett eventuellt återvändande riskera att bli utsatt för förföljelse. Det kan vara den syriska regimen som förföljer sina medborgare eller andra grupper som, Islamiska Staten, som kontrollerar områden i landet. En framåtsyftande riskbedömning ska göras av den asylsökandes situation. Vid den individuella bedömningen finns inget krav på att den asylsökande gör sannolikt att han eller hon tidigare har råkat ut för flyktinggrundande behandling. Har den asylsökande det så kan det utgöra en indikation på att fortsatt risk för förföljelse föreligger. Den asylsökandes utsatthet på grund av exempelvis nationalitet, religiös uppfattning, politisk uppfattning, kön eller sexuell läggning, kan se olika ut beroende på den asylsökandes

⁷⁸ Se Migrationsverket, Lifos. "Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet".

⁷⁹ Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Lägesanalys: Syrien", s. 1.

hemvist.⁸⁰ Nedan följer exempel på när en person från Syrien anses vara flykting.

Av Migrationsverkets landrapport, *Lägesanalys: Syrien*, framgår det bland annat att den Islamiska Staten kontrollerar områden i Syrien och alla som inte följer den Islamiska Statens tolkning av islam blir utsatta för förföljelse och i många fall avrättade. Det kan röra sig om kristna, muslimer, kurder, yezidier, homosexuella och människor med en annan politisk uppfattning än Islamiska Staten. Dessa ses som "otrogna" av den Islamiska Staten och blir utsatta för trakasserier, övergrepp, kidnappningar och avrättningar.⁸¹ Män riskerar att bli tvångsrekryterade av Islamiska Staten och av Migrationsverkets landrapport framgår det att åtminstone en son i varje familj tvångsrekryteras av Islamiska Staten.⁸² Även kvinnor är utsatta på grund av kön då Islamiska Staten har kidnappat många kvinnor, haft de i fångenskap som sexslavar och utsatt de för brutala våldtäkter. Kvinnor har även blivit stenade till döds av Islamiska Staten efter anklagelser om äktenskapsbrott.⁸³

Av Migrationsverkets landrapport framgår även att asylsökande som har blivit tillskrivna en politisk uppfattning av den syriska regimen som motståndare till den syriska regimen riskerar också flyktinggrundande förföljelse.⁸⁴ Den asylsökande behöver inte uttrycka den politiska uppfattningen utan det räcker med att den syriska regimen har tillskrivit personen som motståndare till den syriska regimen. Det kan röra sig om

⁸⁰ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående prövningen av ansökningar från personer som åberopar att de kommer från Syrien - SR 40/2015", s. 3.

⁸¹ Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Lägesanalys: Syrien", s. 4.

⁸² Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Lägesanalys: Syrien", s. 5.

⁸³ Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Lägesanalys: Syrien", s. 5.

⁸⁴ Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Lägesanalys: Syrien", s. 4.

personer som deltagit i demonstrationer i Syrien, exempelvis de fredliga demonstrationerna i början av konflikten för frihet och mänskliga rättigheter.⁸⁵ Av Migrationsverkets landrapport framgår det att många personer har blivit fängslade av den syriska regimen som motståndare till den syriska regimen, vare sig de är det eller inte. I fängelserna har många blivit misshandlade och utsatta för tortyr.⁸⁶ Det kan även röra sig om män som vägrar göra militärtjänst och blir tillskrivna som motståndare till den syriska regimen. Dessa män och deras familjemedlemmar kan då bli utsatta för förföljelse av den syriska regimen samt fängslade. Av Migrationsverkets landrapport framgår även att kvinnor har blivit fängslad av den syriska regimen för att straffa manliga släktingar för faktisk eller tillskriven oppositionell verksamhet. I fängelserna blir dessa kvinnor utsatta för tortyr, våldtäkter och annan förnedrande behandling.⁸⁷

2.3.3.1.2 Alternativt skyddsbehövande

Av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande om Syrien framgår det att alla syrier som inte anses vara flyktingar är alternativt skyddsbehövande.⁸⁸ Detta då den rådande situationen av generellt våld i Syrien är så allvarlig att alla som återvänder till Syrien löper en individuell risk att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr, annan omänsklig behandling eller förnedrande behandling.⁸⁹ Kriterierna för alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § första stycket punkt 1 första ledet utlänningslagen är därför

⁸⁵ Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Lägesanalys: Syrien", s. 4.

⁸⁶ Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Lägesanalys: Syrien", s. 4.

⁸⁷ Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Lägesanalys: Syrien", s. 5.

⁸⁸ Se Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående prövningen av ansökningar från personer som åberopar att de kommer från Syrien - SR 40/2015". Detta gäller inte de asylsökande som utesluts från att anses vara flyktingar eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 b-c §§ utlänningslagen.

⁸⁹ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående prövningen av ansökningar från personer som åberopar att de kommer från Syrien - SR 40/2015", s. 5.

uppfyllda. Således mot bakgrund av det svåra säkerhetsläget och risken att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr, annan omänsklig eller förnedrande behandling ska alla som gör sin hemvist eller medborgarskap i Syrien sannolik betraktas som alternativt skyddsbehövande.

Under 2015 sökte 51 338 syrier asyl i Sverige.⁹⁰ Majoriteten av de syrier som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige har fått uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande. 36 924 syrier har beviljats uppehållstillstånd under 2016 som alternativt skyddsbehövande, vilket kan jämföras med att endast 2121 syrier har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar.⁹¹

2.3.3.2 Irak

I stora delar av Irak pågår det en väpnad konflikt. Konflikten involverar regeringsstyrkor, med stöd av bland annat shiamiliser och Peshmerga, samt Islamiska Staten. Islamiska Staten har under 2016 förlorat hälften av det territorium som de hade erövrat i Irak, vilket har medfört en intensifierad våg av krigsföring som främst drabbar civila.⁹² Uppemot 10 miljoner av Iraks 36 miljoner invånare uppges vara i behov av humanitär hjälp.⁹³

Av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande om Irak framgår det att för att kunna hänvisa till myndighetsskydd så måste det erbjudna myndighetsskyddet vara godtagbart. Begreppet godtagbart myndighetsskydd innebär att staten ska kunna vidta rimliga åtgärder för att förhindra att en person förföljs eller lider allvarlig skada. Vad gäller myndighetsskyddet i Irak så finns ett rättssystem i Bagdad och i de södra

⁹⁰ Migrationsverket, "Inkomna ansökningar om asyl 2015", s. 2.

⁹¹ Se Migrationsverket, "Beviljade uppehållstillstånd 2016", s. 13.

⁹² Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak - SR 58/2016", s. 5 och Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Temarapport: Irak: säkerhetsläget - första halvåret 2016", s. 12.

⁹³ Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Temarapport: Irak: säkerhetsläget - första halvåret 2016", s. 28.

provinserna som fungerar i vissa fall men innehåller brister. Bristerna i systemet har ökat de senaste åren i takt med det försämrade säkerhetsläget i landet. Om den asylsökande tillhör en minoritetsgrupp eller en annan utsatt grupp finns det i nuläget inget fungerande myndighetsskydd i Irak.⁹⁴

2.3.3.2.1 Flykting

För att en asylsökande från Irak ska anses vara flykting ska asylsökanden tillhöra en särskilt utsatt grupp. I Irak varierar situationen för personer tillhörande minoritetsgrupper och utsatta grupper beroende på vilken aktör som har kontrollen i området.⁹⁵ Nedan följer exempel på när en person från Irak anses vara flykting.

I områden kontrollerade av Islamiska Staten riskerar människor att bli utsatta för förföljelser i form av trakasserier, övergrepp, kidnappningar och avrättningar på grund av nationalitet, religiös eller politisk uppfattning, sexuell läggning och kön. Shabaker, turkmener och yezidier har blivit utsatta för förföljelse på grund av nationalitet av Islamiska Staten i Irak. Även kristna och muslimer har blivit utsatta för förföljelser av den Islamiska Staten på grund av religiös uppfattning.⁹⁶ Av Migrationsverkets landrapport, *Temarapport: Irak: säkerhetsläget - första halvåret 2016*, framgår det att personer som vägrar anpassa sig efter Islamiska Staten eller vägrar delta i strid på deras sida kidnappas och avrättas. Det rör sig om imamer, akademiker, andra intellektuella, homosexuella, lärare som vägrar anpassa undervisning till Islamiska Statens läroplan och kvinnor som vägrar underkasta sig Islamiska Statens sexslavhandel. Vissa har även avrättats tillsammans med familjemedlemmar.⁹⁷

⁹⁴ Migrationsverket. "Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak - SR 58/2016", s. 11.

⁹⁵ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak - SR 58/2016", s. 3.

⁹⁶ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak - SR 58/2016", s. 3.

⁹⁷ Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Temarapport: Irak: säkerhetsläget - första halvåret 2016", s. 33.

Av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande framgår det att sunni- och shiamuslimer har utsatts för våld från alla parter i konflikten. Exempelvis har shiamuslimer fallit offer för bombattacker på offentliga platser i Bagdad, medan sunnimuslimer har kidnappats, torterats och i vissa fall avrättats.⁹⁸ Vad gäller kristna riskerar de att utsättas för kidnappningar och utpressningar från shiamiliser och kriminella grupper på grund av sin religiösa tillhörighet.⁹⁹ En annan utsatt grupp i Irak är journalister. De riskerar övergrepp från den irakiska myndigheten på grund av deras politiska uppfattning.¹⁰⁰

2.3.3.2 Alternativt skyddsbehövande

Om den asylsökande inte bedöms vara flykting ska Migrationsverket därefter pröva om asylsökanden är alternativt skyddsbehövande i enlighet med bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket punkt 1 första ledet utlänningslagen.¹⁰¹ Av Migrationsverkets landrapport framgår det att det pågår en väpnad konflikt i utlänningslagens mening i delar av Irak.¹⁰² Risken för att drabbas av det generella våldet finns då för alla som återvänder till dessa områden i Irak och kriteriet för alternativt skyddsbehövande är då uppfyllt.¹⁰³ Dessa områden utgör provinserna Nineva, Kirkuk, Anbar, Bagdad, Diyala och Salah al-Din.

⁹⁸ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak - SR 58/2016", s. 3.

⁹⁹ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak - SR 58/2016", s. 3.

¹⁰⁰ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak - SR 58/2016", s. 4.

¹⁰¹ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak - SR 58/2016", s. 4.

¹⁰² Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Temarapport: Irak: säkerhetsläget - första halvåret 2016", s. 12.

¹⁰³ Migrationsverket. "Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak - SR 58/2016", s. 5.

Säkerhetsläget i provinsen Nineva är så allvarlig att alla som återvänder till Nineva löper en individuell risk att utsättas för döden, kroppsstraff, tortyr, annan omänsklig behandling eller förnedrande behandling.¹⁰⁴ Kriterierna för alternativt skyddsbehov enligt 4 kap. 2 § första stycket punkt 1 första ledet utlänningslagen är därför uppfyllda.¹⁰⁵ Således bedöms asylsökande som kan göra sin hemvist i provinsen sannolik vara alternativt skyddsbehövande.

Säkerhetsläget i provinserna Kirkuk och Anbar når upp till kravet för inre väpnad konflikt enligt 4 kap. 2 § första stycket punkt 1 andra ledet utlänningslagen.¹⁰⁶ I områden där Islamiska Staten har kontroll i dessa provinser anses säkerhetsläget vara allvarligare för civilbefolkningen. Alla som återvänder till Islamiska Statens områden löper en individuell risk att utsättas för döden, kroppsstraff, tortyr, annan omänsklig behandling eller förnedrande behandling.¹⁰⁷ Kriterierna för alternativt skyddsbehov enligt 4 kap. 2 § första stycket punkt 1 första ledet utlänningslagen är därför uppfyllda.¹⁰⁸ Således bedöms asylsökande som kan göra sin hemvist i dessa provinser sannolik vara alternativt skyddsbehövande.

Säkerhetsläget i provinserna Bagdad, Diyala och Salah al-Din når upp till kravet för inre väpnad konflikt enligt 4 kap. 2 § första stycket punkt 1 andra

¹⁰⁴ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående prövningen av ansökningar från personer som återoppar att de kommer från Syrien - SR 40/2015", s. 5.

¹⁰⁵ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak - SR 58/2016", s. 6.

¹⁰⁶ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak - SR 58/2016", s. 8.

¹⁰⁷ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående prövningen av ansökningar från personer som återoppar att de kommer från Syrien - SR 40/2015", s. 5.

¹⁰⁸ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak - SR 58/2016", s. 8.

ledet utlänningslagen.¹⁰⁹ Således bedöms asylsökande som kan göra sin hemvist i dessa provinser sannolik vara alternativt skyddsbehövande.

Under 2015 sökte 20 857 irakier asyl i Sverige.¹¹⁰ Under 2016 har 847 irakier beviljats uppehållstillstånd som flyktingar och 459 irakier har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande.¹¹¹

2.3.3.3 Afghanistan

Säkerhetsläget i Afghanistan har försämrats under 2016. Väpnade motståndsgupper i landet, vars främsta aktör utgörs av talibanrörelsen, har övergått från att bedriva traditionell gerillakrigsföring till konventionell krigsföring med markstrider i syfte att vinna territorium. Dessa markstrider utgör den stridstaktik som orsakar flest civila offer.¹¹² Talibanrörelsen har fokuserat på att inta olika distrikt och det afghanska inrikesministeriet uppger att fler än 50 av Afghanistans 400 distrikt står under allvarliga säkerhetshot samt att nio av dem ligger bortom den afghanska regeringens kontroll.¹¹³ De primära målen för talibanrörelsen i Afghanistan är afghanska säkerhetsstyrkor, internationella styrkor, statligt anställda och andra som anses eller misstänks för att samarbeta med regeringen.¹¹⁴ Riktade angrepp som talibanrörelsen tagit på sig under 2016 utgör angrepp mot personal

¹⁰⁹ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak - SR 58/2016", s. 9.

¹¹⁰ Migrationsverket, "Inkomna ansökningar om asyl 2015", s. 2.

¹¹¹ Se Migrationsverket, "Beviljade uppehållstillstånd 2016", s. 7.

¹¹² Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Temarapport: Afghanistan - Säkerhetsläget, potentiellt utsatta personkategorier, situationen för kvinnor, barn, hazarer samt internflykt", s. 6 och Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 59/2016", s. 4.

¹¹³ Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Temarapport: Afghanistan - Säkerhetsläget, potentiellt utsatta personkategorier, situationen för kvinnor, barn, hazarer samt internflykt", s. 7 och Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 59/2016", s. 4.

¹¹⁴ Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Temarapport: Afghanistan - Säkerhetsläget, potentiellt utsatta personkategorier, situationen för kvinnor, barn, hazarer samt internflykt", s. 11 och Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 59/2016", s. 5.

inom rättsväsendet, civila regeringstjänstemän, religiös personal, stam- eller byaldste och medarbetare.¹¹⁵ Även regeringsvänliga styrkor är ansvariga för en del riktade angrepp mot civila.¹¹⁶

Vad gäller myndighetsskyddet i Afghanistan så innehåller rättssystemet sådana brister i kapacitet och rättssäkerhet att det inte är möjligt att hänvisa en person till att söka myndighetsskydd.¹¹⁷

2.3.3.3.1 Flykting

För att anses vara flykting ska en asylsökande från Afghanistan tillhöra en riskgrupp som är särskilt utsatt för våld.¹¹⁸ Nedan följer exempel på olika riskgrupper som blir förföljda i Afghanistan och som riskerar flyktinggrundande behandling vid ett återvändande.

Personer som riskerar förföljelse på grund av religiös uppfattning är religiösa minoriteter, personer som har konverterat från islam till en annan religion och personer som öppet motsätter sig talibanrörelsens tolkningar av islam.¹¹⁹

Kvinnor utan manligt nätverk i Afghanistan riskerar förföljelse på grund av kön. Även barn riskerar förföljelse på grund av kön då de kan bli utsatta för barnarbete, tvångsäktenskap, prostitution eller sexuellt utnyttjande.

¹¹⁵ Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Temarapport: Afghanistan - Säkerhetsläget, potentiellt utsatta personkategorier, situationen för kvinnor, barn, hazarer samt internflykt", s. 13 och Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 59/2016", s. 5.

¹¹⁶ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 59/2016", s. 5.

¹¹⁷ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 59/2016", s. 10.

¹¹⁸ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 59/2016", s. 6.

¹¹⁹ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 59/2016", s. 9.

Homosexuella, bisexuella och transpersoner i Afghanistan riskerar förföljelse på grund av sexuell läggning.¹²⁰

Personer som riskerar förföljelse på grund av politisk uppfattning eller tillhörighet till annan samhällsgrupp är följande. Journalister och andra personer som arbetar inom media. Deras familjemedlemmar riskerar också att utsättas för våld. Personer som utmanar afghanska sedvänjor och på andra sätt bryter mot normer i det afghanska samhället. Statliga tjänstemän och personer som stödjer eller uppfattas stödja regeringen i Afghanistan. I denna grupp ingår poliser, militärer, distriktsguvernörer, domare, åklagare, rådsmedlemmar, parlamentariker, tolkar och andra som samarbetar med de internationella styrkorna, människorättsaktivister och biståndsarbetare, politiker, valarbetare, klanledare, religiösa ledare, lärare och kvinnor i den offentliga sfären. Även familjemedlemmar till ovan nämnda personer riskerar att utsättas för våld.¹²¹

2.3.3.3.2 Alternativt skyddsbehövande

I provinsen Helmand i Afghanistan har talibanrörelsen kontroll över flera distrikt. Ett stort antal väpnade attacker har skett mellan väpnade grupper och afghanska styrkor i Helmand, vilket har krävt civila offer. Våldet är av sådan intensitet att var och en riskerar att drabbas av det urskillningslösa våldet. Således är säkerhetsläget i provinsen Helmand så allvarligt att alla som återvänder till Helmand löper en individuell risk att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr, annan omänsklig behandling eller förnedrande behandling.¹²² Kriterierna för alternativt skyddsbehov enligt 4

¹²⁰ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 59/2016", s. 9.

¹²¹ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 59/2016", s. 9.

¹²² Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 59/2016", s. 6.

kap. 2 § första stycket punkt 1 första ledet utlänningslagen är därför uppfyllda. Alla asylsökande som kan göra sin hemvist i provinsen sannolik bedöms vara alternativt skyddsbehövande.

Andra provinser i Afghanistan som är drabbade av väpnade strider är Kandahar, Nangarhar, Kunar, Laghman och Kunduz. Strider förekommer mellan afghanska styrkor och väpnade grupper samt mellan olika väpnade grupper. Situationen är sådan att urskillningslöst våld förekommer och når därför upp till kravet för inre väpnad konflikt enligt 4 kap. 2 § första stycket punkt 1 andra ledet utlänningslagen.¹²³ Således bedöms asylsökande som kan göra sin hemvist i dessa provinser sannolik vara alternativt skyddsbehövande.

Under 2015 sökte 41 564 afghaner asyl i Sverige.¹²⁴ Under 2016 har 1306 afghaner beviljats uppehållstillstånd som flyktingar och 637 afghaner har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande.¹²⁵

2.3.4 Familjeåterförening

Av 5 kap. 3 § utlänningslagen framgår det vilka som har rätt till uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Kärnfamiljen, det vill säga make/maka eller sambo samt ogifta barn under 18 år, har rätt till uppehållstillstånd på grund av anknytning. Även ogifta barn under 18 år till maken/makan eller sambon har rätt till uppehållstillstånd. I förarbetena fastställs att med make/maka eller sambo menas såväl olikkönade som samkönade par och med make/maka avses även registrerad partner.¹²⁶ Bestämmelsen i 5 kap. 3 §

¹²³ Migrationsverket, "Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 59/2016", s. 7.

¹²⁴ Migrationsverket, "Inkomna ansökningar om asyl 2015", s. 2.

¹²⁵ Se Migrationsverket, "Beviljade uppehållstillstånd 2016", s. 3.

¹²⁶ Prop. 2015/16:174, s. 40.

utlänningslagen motsvarar artikel 4.1 i Familjeåterföreningsdirektivet, dock med tillägget att även personer som har fått uppehållstillstånd på grund av alternativa skyddsformer omfattas. Således har kärnfamiljen till både en flykting och en alternativt skyddsbehövande rätt till uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt bestämmelsen i 5 kap. 3 § utlänningslagen.

I 5 kap. 3a § utlänningslagen beskrivs vilka familjemedlemmar utöver kärnfamiljen som kan få uppehållstillstånd på grund av anknytning. Bestämmelsen motsvarar artikel 4.2–4.3 i Familjeåterföreningsdirektivet med tillägget att även alternativa skyddsformer omfattas av bestämmelsen.

2.3.5 Barnets bästa

Av 1 kap. 10 § utlänningslagen följer att i ärenden som rör ett barn ska hänsyn tas till barnets bästa, barnets hälsa samt barnets utveckling. Paragrafen är en portalparagraf med syfte att barnets bästa ska genomsyra allt som rör ett barn i utlänningslagen. Bestämmelsen motsvarar artikel 3 i Barnkonventionen.

2.3.6 Tillfälliga utlänningslagen

Den 20 juli 2016 trädde den tillfälliga utlänningslagen i kraft och lagen ska gälla till och med den 19 juli 2019.¹²⁷ Syftet med lagen är att minska antalet asylsökande till Sverige och skapa andrum i svenskt asylmottagande. Genom att ändra utlänningslagens bestämmelser så att de svenska reglerna inte är generösare än vad internationella konventioner och EU-rätten kräver hoppas regeringen att uppnå lagens syfte.¹²⁸

¹²⁷ SFS 2016:752. Se femte punkten i övergångsbestämmelserna i den tillfälliga utlänningslagen.

¹²⁸ Prop. 2015/16:174, s. 1-2, 21 och 29.

2.3.6.1 Övergångsbestämmelser

Den tillfälliga utlänningslagen tillämpas inte på barn och barnfamiljer som fick sin asylansökan registrerad hos Migrationsverket den 24 november 2015 eller tidigare och som vid prövningstillfället fortfarande är barn eller ingår i samma familj som ett barn.¹²⁹

Försörjnings- och bostadskraven i den tillfälliga utlänningslagen ska inte tillämpas på en ansökan om uppehållstillstånd som har registrerats den 20 juli 2016 eller tidigare.¹³⁰

2.3.6.2 Förändringar

Det är flera förändringar som har genomförts av regeringen i den tillfälliga utlänningslagen. Den första förändringen är att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Den andra förändringen är att begränsa rätten till familjeåterförening. Enligt den tillfälliga utlänningslagen ska endast flyktingar ha rätt till familjeåterförening. Detta innebär att asylsökande som beviljas uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande inte har rätt att återförenas med sin familj. Dessutom innebär förändringen att en flykting endast kan återförenas med sin kärnfamilj och inte med andra familjemedlemmar.¹³¹ Den tredje förändringen är att för att beviljas permanent uppehållstillstånd så måste flyktingen eller den alternativt skyddsbehövande kunna försörja sig genom anställning eller näringsverksamhet.¹³² Nedan kommer dessa tre förändringar att redovisas i var sitt kapitel.

¹²⁹ Se andra punkten i övergångsbestämmelserna i den tillfälliga utlänningslagen.

¹³⁰ Se tredje punkten i övergångsbestämmelserna i den tillfälliga utlänningslagen.

¹³¹ Prop. 2015/16:174, s. 1.

¹³² Prop. 2015/16:174, s. 2.

3 Den tillfälliga utlänningslagen: tidsbegränsade uppehållstillstånd

Den första förändringen av utlänningslagen är att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. I den tillfälliga utlänningslagen har regeringen valt att anpassa det svenska regelverket till miniminivå utifrån EU-rätten och internationella konventioner under de tre år som lagen ska vara gällande.¹³³ Detta innebär att tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregeln, vilket gäller såväl vuxna som barn. För vuxna finns möjligheten att ansöka om permanent uppehållstillstånd efter att deras tidsbegränsade uppehållstillstånd har löpt ut enligt 17 § tillfälliga utlänningslagen. För att beviljas permanent uppehållstillstånd i dessa fall måste personen kunna försörja sig genom anställning eller näringsverksamhet.¹³⁴ Även för barn finns det en möjlighet att få permanent uppehållstillstånd. Enligt 18 § tillfälliga utlänningslagen ska det vid fråga om barns möjlighet till permanent uppehållstillstånd vid en samlad bedömning av barnets situation finnas sådana synnerligen ömmande omständigheter relaterat till ett varaktigt nedsatt hälsotillstånd hos barnet att det absolut krävs att barnet beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Enligt 5 § tillfälliga utlänningslagen ska flyktingar beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i tre år och alternativt skyddsbehövande i 13 månader. Alternativt skyddsbehövande kan efter 13 månader beviljas ett nytt

¹³³ Prop. 2015/16:174, s. 1.

¹³⁴ Se 17 § andra stycket tillfälliga utlänningslagen.

tidsbegränsat uppehållstillstånd i ytterligare två år.¹³⁵ Eftersom flyktingar beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på tre år och den tillfälliga utlänningslagen upphör att gälla den 19 juli 2019, så kommer flyktingar inte komma ifråga för en förlängning av deras tillstånd enligt den tillfälliga utlänningslagens bestämmelser.

3.1 Regeringens skäl

Regeringen har valt att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd med hänvisning till att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd är en anledning till varför så många människor väljer att söka asyl i Sverige. Enligt regeringen kommer tidsbegränsade uppehållstillstånd att medföra negativa konsekvenser för nyanlända vad gäller deras etablering samt vara resurskrävande för myndigheter som ska behandla frågan om förlängning av uppehållstillstånden. Trots detta anser regeringen att det är nödvändigt att tillfälligt införa regler om tidsbegränsade uppehållstillstånd för att minska antalet asylsökande till Sverige och på så vis skapa andrum i svenskt asylmottagande.¹³⁶ Dessutom menar regeringen att varken EU-rätten eller internationella konventioner kräver att permanent uppehållstillstånd ska ges till flyktingar och alternativt skyddsbehövande, vilket tillåter att de svenska reglerna om uppehållstillstånd tillfälligt anpassas till miniminivån enligt internationella konventioner och EU-rätten.¹³⁷

Vad gäller barn anser regeringen att dessa också ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Regeringen skriver att barn är särskilt utsatta men att säkerställa barns rättigheter inte alltid innebär enkla och givna lösningar. Regeringen menar att det ytterst handlar om att väga olika intressen mot varandra samt att göra svåra val och prioriteringar. Dessutom menar regeringen att Sverige inte kan låta det gå så långt att endast omständigheten

¹³⁵ Se 5 § tredje stycket tillfälliga utlänningslagen.

¹³⁶ Prop. 2015/16:174, s. 28.

¹³⁷ Prop. 2015/16:174, s. 29.

att man är ett barn blir ett kriterium för särskild behandling. Regeringen anser därför att tidsbegränsade uppehållstillstånd för barn är i enlighet med Barnkonventionen. Vidare uttrycker regeringen en förhoppning om att en jämnare fördelning av asylsökande i EU:s medlemsstater kommer att skapa bättre förutsättningar för att ge ett bra mottagande av de barn som faktiskt kommer till Sverige.¹³⁸

3.2 Remissinstansernas kritik

Majoriteten av remissinstanserna har riktat kritik mot tidsbegränsade uppehållstillstånd och menar att tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer medföra ökad oro och otrygghet hos asylsökande, vilket i sin tur påverkar deras etablering negativt.¹³⁹ Förvaltningsrätten i Malmö har i sitt remissvar uttryckt en kritik som den delar med flera andra remissinstanser mot den tillfälliga utlänningslagen. Nedan följer en sammanfattning av förvaltningsrättens remissvar. Förvaltningsrätten i Malmö skriver i sitt remissvar att den tillfälliga utlänningslagens konsekvenser måste analyseras mer grundligt innan lagen införs. Vidare skriver förvaltningsrätten att utlänningslagen bygger på decennier av överväganden om mottagande och integration av flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Förvaltningsrätten menar även att förslaget till den tillfälliga utlänningslagen inte är underbyggt med den typ av utredning som är vanlig i lagstiftningsärenden samt ställer sig tveksam till om beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen är uppfyllt. Vidare skriver förvaltningsrätten att regeringen inte har undersökt om syftet med lagen, det vill säga att minska antalet asylsökande till Sverige, kommer att uppnås genom införandet av lagen eller om antalet asylsökande till Sverige styrs av andra faktorer. Enligt

¹³⁸ Prop. 2015/16:174, s. 29.

¹³⁹ De remissinstanser som har riktat kritik mot tidsbegränsade uppehållstillstånd är bland annat Migrationsverket, UNICEF, UNHCR, Barnombudsmannen, Rädda Barnen, Förvaltningsrätten i Göteborg och Malmö, Sveriges advokatsamfund och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar.

förvaltningsrätten kan antalet asylsökande till Sverige styras av bland annat säkerhetsläget i asylsökandes hemländer, EU:s agerande i frågan och införandet av gränskontroller i olika europeiska länder.¹⁴⁰

Flera remissinstanser ifrågasätter om tidsbegränsade uppehållstillstånd är förenligt med folkrätten och EU-rätten. Förvaltningsrätten i Malmö menar att regeringen inte har utfört någon analys av om den tillfälliga utlänningslagen är förenlig med EKMR. Då EKMR utgör svensk lag anser förvaltningsrätten att en analys är ett måste enligt bestämmelsen i 2 kap. 19 § regeringsformen som anger att lag inte får meddelas i strid med EKMR.

Flera remissinstanser framhåller dessutom att tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att innebära mer arbete för många myndigheter då tillstånden måste förlängas.¹⁴¹ Vad gäller tidsbegränsade uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande skriver förvaltningsrätten i Malmö att det kan antas bli resurskrävande att redan efter 13 månader på nytt bedöma en alternativt skyddsbehövandes rätt till uppehållstillstånd. Vidare skriver förvaltningsrätten att det inte heller anses troligt att ett sådant konstaterat skyddsbehov har upphört redan efter 13 månader.¹⁴²

Vad gäller barn menar en del remissinstanser att tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer drabba barn särskilt hårt och att det saknas en analys av vilka konsekvenser tidsbegränsade uppehållstillstånd får för barn.¹⁴³ Dessutom ifrågasätter remissinstanserna om tidsbegränsade

¹⁴⁰ Förvaltningsrätten i Malmö, "Utkast till lagrådsremiss: begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige", s. 1.

¹⁴¹ Dessa är bland annat förvaltningsrätten i Stockholm, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Centrala studiestödsnämnden. Se prop. 2015/16:174, s. 27.

¹⁴² Förvaltningsrätten i Malmö, "Utkast till lagrådsremiss: begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige", s. 4.

¹⁴³ Dessa är bland annat förvaltningsrätten i Göteborg, Barnombudsmannen, Rädda Barnen, Sveriges advokatsamfund, UNHCR och UNICEF. Se prop. 2015/16:174, s. 27.

uppehållstillstånd är förenligt med Barnkonventionen.¹⁴⁴ Enligt förvaltningsrätten innebär principen om barnets bästa i artikel 3 i Barnkonventionen att barnets bästa ska beaktas vid införandet av en ny lag som påverkar barn, vilket förvaltningsrätten inte anser att regeringen har gjort. Vidare skriver förvaltningsrätten att det framgår även av Skyddsgrundsdirektivet och Familjeåterföreningsdirektivet att barnets bästa ska beaktas.¹⁴⁵ Dessutom skriver förvaltningsrätten att det är oklart huruvida den tillfälliga utlänningslagen är förenlig med bestämmelserna i barnkonventionen. Avslutningsvis skriver förvaltningsrätten att Barnrättskommittén har uttalat oro över att barnets bästa inte tillmätts tillräcklig vikt i den svenska asylprocessen.¹⁴⁶

3.3 Förenlighet med folkrätten och EU-rätten

Flera remissinstanser har i sina remissvar riktat kritik till regeringen och ifrågasatt om tidsbegränsade uppehållstillstånd är förenligt med folkrätten och EU-rätten.¹⁴⁷ I detta avsnitt utreds om tidsbegränsade uppehållstillstånd är förenligt med folkrätten och EU-rätten.

3.3.1 Folkrätten

Alice Edwards skriver i sin artikel, *Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention*, om tidsbegränsade uppehållstillstånds förenlighet med folkrätten. Edwards skriver att det inte finns någon bestämmelse i Genèvekonventionen eller i någon annan internationell

¹⁴⁴ Prop. 2015/16:174, s. 27.

¹⁴⁵ Se skäl 18 i Skyddsgrundsdirektivet och artikel 5.5 i Familjeåterföreningsdirektivet.

¹⁴⁶ Se Förvaltningsrätten i Malmö, "Utkast till lagrådsremiss: begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige", s. 2.

¹⁴⁷ Se prop. 2015/16:174, s. 27.

konvention som fastslår att stater måste bevilja asyl i form av permanenta uppehållstillstånd.¹⁴⁸ Vidare skriver Edwards att artikel 1 (C) i Genèvekonventionen stadgar de omständigheter under vilka en flyktings flyktingstatus i det nya landet upphör att gälla. Av femte punkten framgår att då de omständigheter som låg till grund för flyktingskap har upphört att gälla i flyktingens hemland, upphör även flyktingens flyktingstatus.¹⁴⁹ I artikel 34 i Genèvekonventionen regleras naturalisation. Av artikeln framgår att stater så mycket som möjligt ska underlätta flyktingars införlivande i det nya samhället och behjälpa deras naturalisation. Enligt Edwards uppmanar artikel 34 stater att så mycket som möjligt underlätta flyktingars införlivande i samhället, inte att stater är skyldiga att underlätta denna process.¹⁵⁰ Dessutom skriver Edwards att tanken att asyl endast är av tillfällig karaktär kan förklaras med avsaknaden av folkrättslig förpliktelse att bevilja asyl. I artikel 14 i FN:s allmänna förklaring fastslås rätten att söka asyl och åtnjuta asyl från förföljelse. Enligt Edwards anger bestämmelsen endast en rätt att söka och åtnjuta asyl, inte en rätt att beviljas densamma.¹⁵¹ Edwards skriver att rätten till asyl bäst definieras som en rätt till skydd mot att skickas tillbaka till ett område där personen riskerar hot mot sitt liv och sin frihet, under så lång tid som hoten existerar. Således menar Edwards att det inte finns en folkrättslig skyldighet för stater att bevilja permanenta uppehållstillstånd. Den folkrättsliga förpliktelsen sträcker sig enbart till att erbjuda skydd under så lång tid som hoten mot personens liv och frihet består. Enligt Edwards är därmed tidsbegränsade uppehållstillstånd förenligt med folkrätten.¹⁵²

¹⁴⁸ Edwards, "Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention", s. 606.

¹⁴⁹ Edwards, "Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention", s. 606.

¹⁵⁰ Edwards, "Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention", s. 607.

¹⁵¹ Edwards, "Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention", s. 607.

¹⁵² Edwards, "Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention", s. 609.

Morten Kjaerum är i stora delar överens med Edwards och skriver i sin artikel, *Temporary protection in Europe in the 1990s*, att många försök har gjorts under årens lopp till att införa en skyldighet för stater att bevilja asyl. Men enligt Kjaerum har dessa försök alltså inte lyckats då många stater är ovilliga att ge upp denna del av sin suveränitet och hänvisar till sin suveräna rätt att bestämma vilka som får lov att vistas inom deras territorium.¹⁵³ Däremot menar Kjaerum att principen om non-refoulement i artikel 33 i Genèvekonventionen innebär att stater är skyldiga att ge skydd till flyktingar. Kjaerum baserar detta på att principen om non-refoulement innebär att stater inte får avvisa eller utvisa någon till ett område där personen riskerar flyktinggrundande behandling, det vill säga förföljelse på grund av ras, nationalitet, kön, sexuell läggning, religiös uppfattning, politisk uppfattning och tillhörighet till annan samhällsgrupp. Enligt Kjaerum utgör non-refoulement principen en del av den folkrättsliga sedvanerätten och är därför bindande för alla stater. Detta innebär i sin tur att stater som är bundna av non-refoulement principen även är skyldiga att ge skydd till flyktingar. Kjaerum skriver att skyddet kan vara av tillfällig karaktär och att skyddets varaktighet är beroende av situationen i flyktingens hemland.¹⁵⁴ Att skyddets varaktighet är beroende av situationen i flyktingens hemland följer av artikel 1 (C) punkt 5 i Genèvekonventionen. Där står det att en flyktings skydd i det nya landet upphör att gälla då de omständigheter som låg till grund för flyktingskap har upphört att gälla i flyktingens hemland. Enligt Kjaerum innebär bestämmelsen, i princip, att en flykting kan bli hemskickad då de omständigheter som låg till grund för flyktingskap har upphört att gälla i flyktingens hemland.¹⁵⁵ Således menar Kjaerum att tidsbegränsade uppehållstillstånd är förenligt med folkrätten då det inte finns en bestämmelse i folkrätten som fastslår att flyktingar ska beviljas permanenta uppehållstillstånd, utan endast att stater är skyldiga att

¹⁵³ Kjaerum, "Temporary protection in Europe in the 1990s", s. 444.

¹⁵⁴ Kjaerum, "Temporary protection in Europe in the 1990s", s. 445.

¹⁵⁵ Kjaerum, "Temporary protection in Europe in the 1990s", s. 446.

ge skydd till flyktingar utifrån principen om non-refoulment och att skyddets varaktighet är beroende av situationen i flyktingens hemland. Dock anser Kjaerum att tidsbegränsade uppehållstillstånd skapar problem när flyktingar ska integreras i samhällen då tidsbegränsade uppehållstillstånd indikerar att stater utgår från att flyktingar endast kommer att vistas i landet en kort period.¹⁵⁶

Vad gäller Barnkonventionen finns det ingen bestämmelse som reglerar uppehållstillståndens varaktighet och således tycks inte tidsbegränsade uppehållstillstånd stå i direkt strid med Barnkonventionen. Däremot kan det diskuteras huruvida Barnkonventionens kärnprincip om barnets bästa försvårar möjligheten till tidsbegränsade uppehållstillstånd för barn. Principen innebär att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Dessutom ska barnet tillförsäkras sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för barnets bästa.¹⁵⁷ Principen om barnets bästa återfinns även i 1 kap. 10 § utlänningslagen som stadgar att i ärenden som rör barn ska hänsyn tas till barnets bästa, barnets hälsa samt barnets utveckling. Paragrafen är en portalparagraf med syfte att barnets bästa ska genomsyra allt som rör ett barn i utlänningslagen. Således kan man argumentera för att tidsbegränsade uppehållstillstånd står i strid med principen om barnets bästa och inte utgör ett sådant skydd som krävs för att barnets bästa ska respekteras.

I EKMR fastslås bestämmelser om mänskliga rättigheter. Walter Kälin skriver i sin artikel, *Temporary Protection in the EC: Refugee Law, Human Rights and the Temptations of Pragmatism*, att EKMR reglerar alla människors fundamentala (civila och politiska) rättigheter, oavsett nationalitet. Enligt Kälin skyddar EKMR alla människor mot att utsättas för diskriminering och bestämmelser som inte är nödvändiga eller legitima.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Kjaerum, "Temporary protection in Europe in the 1990s", s. 450.

¹⁵⁷ Se artikel 3 i Barnkonventionen.

¹⁵⁸ Kälin, "Temporary Protection in the EC: Refugee Law, Human Rights and the Temptations of Pragmatism", s. 223.

Detta öppnar för att flyktingar och alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsade uppehållstillstånd kan argumentera för att tidsbegränsade uppehållstillstånd inte utgör en nödvändig eller legitim åtgärd utifrån EKMR:s bestämmelser.

3.3.2 EU-rätten

I EU-rätten regleras längden på uppehållstillstånd för skyddsbehövande i Skyddsgrundsdirektivet. Alla bestämmelser i Skyddsgrundsdirektivet är minimiregler. Detta innebär att alla medlemsstater måste respektera direktivets regler men att det inte finns hinder för en medlemsstat att införa generösare regler än de i Skyddsgrundsdirektivet.¹⁵⁹ I artikel 24.1 och 24.2 regleras längden på uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Uppehållstillstånd för flyktingar ska gälla i minst tre år och vara förnybara.¹⁶⁰ Uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande ska gälla i minst ett år och vid förnyelse ska uppehållstillståndet gälla i minst två år.¹⁶¹ I den tillfälliga utlänningslagen ska flyktingar få tidsbegränsade uppehållstillstånd på tre år och alternativt skyddsbehövande på 13 månader, vilket är i enlighet med Skyddsgrundsdirektivets bestämmelser. Således är tidsbegränsade uppehållstillstånd förenligt med den EU-rättsliga regleringen.

¹⁵⁹ Seidlitz, *Asylrätt: en praktisk introduktion*, s. 40.

¹⁶⁰ Se artikel 24.1 i Skyddsgrundsdirektivet.

¹⁶¹ Se artikel 24.2 i Skyddsgrundsdirektivet.

4 Den tillfälliga utlänningslagen: begränsad rätt till familjeåterförening

Den andra förändringen av utlänningslagen är att endast flyktingar ska ha rätt till familjeåterförening.¹⁶² Dock har de personer som sökt asyl den 24 november 2015¹⁶³ eller tidigare och fått tidsbegränsade uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande också rätt till familjeåterförening i samma utsträckning som flyktingar.¹⁶⁴

Upphållstillstånd på grund av anknytning till en flykting som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas om flyktingen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd.¹⁶⁵ De familjemedlemmar som omfattas av bestämmelsen är flyktingens kärnfamilj. Med kärnfamilj avses make/maka eller sambo samt ogifta barn under 18 år och ogifta barn under 18 år till maken/makan eller sambon. Även föräldrar till ensamkommande barn har rätt till familjeåterförening. I förarbetena fastställs att med make/maka eller sambo menas såväl olikkönade som samkönade par och med make/maka avses även registrerad partner.¹⁶⁶

¹⁶² Se 6 § och 7 § första stycket tillfälliga utlänningslagen.

¹⁶³ Den 24 november 2015 var då regeringen presenterade den politiska inriktning som ligger till grund för den tillfälliga utlänningslagen. Därför anser regeringen att det är rimligt att de personer som sökte asyl i Sverige innan regeringen presenterade den politiska inriktningen inte ska omfattas av den tillfälliga utlänningslagen. Se prop. 2015/16:174, s. 42.

¹⁶⁴ Se 7 § andra stycket tillfälliga utlänningslagen.

¹⁶⁵ Se 6 § första stycket tillfälliga utlänningslagen.

¹⁶⁶ Prop. 2015/16:174, s. 40.

Således är det endast kärnfamiljen som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting enligt den tillfälliga utlänningslagen. Som redan nämnts så måste flyktingen bedömas ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd för att flyktingens kärnfamilj ska beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. Detta innebär att prövningen om uppehållstillstånd på grund av anknytning även ska innefatta en bedömning om flyktingen i fråga bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Vad gäller begreppet välgrundade utsikter ger regeringen ingen tydlig förklaring i förarbetet till den tillfälliga utlänningslagen.¹⁶⁷

Vad gäller de personer som fått tidsbegränsade uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande är huvudregeln i den tillfälliga utlänningslagen att dessa personer inte har rätt till familjeåterförening. Detta innebär att kärnfamiljen eller andra familjemedlemmar till en person som är alternativt skyddsbehövande enligt den tillfälliga utlänningslagen inte ska beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning.¹⁶⁸ I 7 § andra stycket tillfälliga utlänningslagen finns ett undantag för de personer som fick sin asylansökan registrerad den 24 november 2015 eller tidigare hos Migrationsverket. Dessa personer har rätt till familjeåterförening i samma utsträckning som flyktingar har enligt den tillfälliga utlänningslagen. Således kan kärnfamiljen till en sådan alternativt skyddsbehövande, som registrerats den 24 november 2015 eller tidigare, beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning om den alternativt skyddsbehövande bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Utöver kravet på välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd så stadgar 9 § tillfälliga utlänningslagen att uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting endast får beviljas om flyktingen dels kan försörja sig, dels har en bostad av tillräcklig storlek

¹⁶⁷ Många remissinstanser har anfört att kravet på välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd bör preciseras och förtydligas. Se prop. 2015/16:174, s. 38.

¹⁶⁸ Se 7 § första stycket tillfälliga utlänningslagen.

och standard för sig själv samt för personen som söker anknytning. Tidigare i svensk rätt var flyktingar och alternativt skyddsbehövande undantagna från försörjningskravet samt bostadskravet då en familjemedlem sökte anknytning.¹⁶⁹

Försörjnings- och bostadskravet i 9 § tillfälliga utlänningslagen gäller inte om ett av fyra undantag i 10 § är aktuellt. Det första undantaget är om flyktingen är barn. Det andra undantaget är om ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning görs inom tre månader efter att flyktingen har beviljats sitt uppehållstillstånd. Det tredje undantaget är om familjeåterförening inte är möjlig i ett land utanför EU. Det fjärde och sista undantaget gäller om flyktingen och den person som åberopar anknytning har sammanbott utomlands en längre tid samt att det står klart att deras förhållande är väl etablerat.

I 13 § tillfälliga utlänningslagen finns en reglering som ska fungera som en slags ventil för familjeåterförening.¹⁷⁰ Enligt 13 § tillfälliga utlänningslagen ska uppehållstillstånd på grund av anknytning beviljas om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Således måste en bedömning göras om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka en person uppehållstillstånd på grund av anknytning. De personer som omfattas är alla familjemedlemmar och släktingar till en flykting eller alternativt skyddsbehövande.¹⁷¹ Regeringen skriver i förarbetet till den tillfälliga lagen att en individuell prövning till rätten till familjeåterförening ska göras i varje enskilt fall.¹⁷²

¹⁶⁹ Se 5 kap. 3c § utlänningslagen.

¹⁷⁰ Se prop. 2015/16:174, s. 54.

¹⁷¹ Se 13 § tillfälliga utlänningslagen.

¹⁷² Prop. 2015/16:174, s. 41.

4.1 Regeringens skäl

Regeringen anser att det är nödvändigt att införa begränsningar i rätten till familjeåterförening även om det är ett faktum att etableringen i samhället kommer att påverkas negativt och att det finns en ökad risk för att fler försöker ta sig till Sverige via farliga vägar för att söka asyl. Regeringen anser att det helt enkelt är en nödvändig åtgärd för att minska antalet asylsökande och anhörsinvandringen i Sverige.¹⁷³ För att uppnå detta anser regeringen att de svenska reglerna ska anpassas till miniminivån enligt internationella konventioner och EU-rätten.¹⁷⁴

Vad gäller bedömningen av en flyktings välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd skriver regeringen att flyktingar borde anses ha välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd. Regeringen motiverar detta med att skyddsskäl för en flykting i regel kvarstår under en längre tid.¹⁷⁵

Vad gäller bedömningen av en alternativt skyddsbehövandes välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd skriver regeringen att bedömningen ska göras med beaktande av det aktuella skyddsbehovets varaktighet. Dessutom skriver regeringen att begränsningen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd kommer att upphöra när den tillfälliga utlänningslagen upphör att gälla och att även denna faktor ska tas med i bedömningen.¹⁷⁶

Regeringen skriver att anledningen till att alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening helt tas bort är att flyktingar i allmänhet har skyddsskäl som varar under en längre tid då de har individuella skyddsskäl. Mot denna bakgrund menar regeringen att förslaget att ta bort alternativt

¹⁷³ Prop. 2015/16:174, s. 44.

¹⁷⁴ Prop. 2015/16:174, s. 39.

¹⁷⁵ Prop. 2015/16:174, s. 39.

¹⁷⁶ Prop. 2015/16:174, s. 42.

skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening inte kan anses som diskriminerande.¹⁷⁷

Regeringen menar att det är förenligt med artikel 8 i EKMR att begränsa flyktingars rätt till familjeåterförening till endast kärnfamiljen och helt ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening. Regeringen skriver att det framgår av Europadomstolens praxis att artikel 8 innebär en skyldighet för en stat att göra familjeåterförening möjlig i staten. Regeringen menar dock att denna skyldighet inte är absolut samt att många åtgärder kan godtas om dessa är proportionerliga. Enligt regeringen ska proportionerlig förstås som att åtgärden står i rimlig proportion till det intresse som åtgärden är avsedd att skydda. Vidare skriver regeringen att ett eventuellt befarat intrång i rätten till familjeliv prövas av Europadomstolen som utreder om ingreppet hade stöd i lag, var ägnat att tillgodose ett legitimt intresse samt om ingreppet var proportionerligt och därför nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Regeringen anser att med hänsyn till de stora påfrestningar som det svenska asylsystemet och andra centrala samhällsfunktioner har utsatts för till följd av det stora antalet asylsökande under 2015 så är det förenligt med artikel 8 i EKMR att låta familjeåterförening anstå under den tid som den tillfälliga utlänningslagen ska gälla.¹⁷⁸ Därför menar regeringen att det är i enlighet med EKMR att begränsa flyktingars rätt till familjeåterförening till endast kärnfamiljen och helt ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening.

4.2 Remissinstansernas kritik

Majoriteten av remissinstanserna anför att det saknas en analys av huruvida bestämmelserna i den tillfälliga utlänningslagen är förenliga med folkrätten och EU-rätten. Remissinstanserna ifrågasätter även om det är förenligt med

¹⁷⁷ Prop. 2015/16:174, s. 43.

¹⁷⁸ Prop. 2015/16:174, s. 43.

artikel 8 i EKMR att begränsa flyktingars rätt till familjeåterförening till endast kärnfamiljen och helt ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening. Dessutom menar remissinstanserna att alternativt skyddsbehövande har samma behov av familjeåterförening som flyktingar har. Remissinstanserna anför även att helt ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening kommer påverka deras etablering i samhället negativt.¹⁷⁹

Vidare anför flera remissinstanser att begränsningen i rätten till familjeåterförening kan leda till att fler anhöriga tar sig till Sverige för att istället söka asyl. Detta då uppehållstillstånd på grund av anknytning är en av de legala vägarna för anhöriga att komma till Sverige.¹⁸⁰ Detta medför i sin tur en ökad risk för människosmuggling och att fler skadas på de farliga vägarna till Europa och Sverige. Dessutom menar remissinstanserna att begränsningen medför en ökad risk för att fler barn utsätts för den farliga och långa resan till Europa och Sverige.¹⁸¹

Förvaltningsrätten i Malmö anför i sitt remissyttrande att fler alternativt skyddsbehövande kommer överklaga sina beslut och yrka på flyktingstatus då endast flyktingar har rätt till familjeåterförening. Enligt förvaltningsrätten i Malmö kommer detta leda till att arbetsbelastningen och handläggningstiderna på migrationsdomstolarna kommer att öka.¹⁸²

¹⁷⁹ Prop. 2015/16:174, s. 37.

¹⁸⁰ Dessa är bland annat förvaltningsrätterna i Stockholm och Göteborg, Justitiekanslern, Migrationsverket, Barnombudsmannen, Sveriges advokatsamfund, Röda Korset, Sveriges Kommuner och Landsting, Ambassaden i Amman, Amnesty, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar samt Lunds universitet. Se prop. 2015/16:174, s. 37-38.

¹⁸¹ Prop. 2015/16:174, s. 38.

¹⁸² Förvaltningsrätten i Malmö, "Utkast till lagrådsremiss: begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige", s. 7.

4.3 Förenlighet med folkrätten och EU-rätten

Flera remissinstanser har i sina remissvar riktat kritik till regeringen och anfört att det saknas en analys om begränsad rätt till familjeåterförening är förenligt med folkrätten och EU-rätten.¹⁸³ I detta avsnitt utreds om begränsad rätt till familjeåterförening är förenligt med folkrätten och EU-rätten.

4.3.1 Folkrätten

Cynthia Anderfuhren-Wayne skriver i sin artikel, *Family Unity in Immigration and Refugee Matters: United States and European Approaches*, att artikel 16 i FN:s allmänna förklaring fastställer att familjen har rätt till samhällets och statens skydd.¹⁸⁴ Enligt Anderfuhren-Wayne innebär bestämmelsen i FN:s allmänna förklaring att flyktingar och deras familjemedlemmar ska skyddas samt att de har rätt till familjeåterförening.¹⁸⁵ Å andra sidan skriver Anderfuhren-Wayne att FN:s allmänna förklaring inte är folkrättsligt bindande samt att det i Genèvekonventionen inte finns någon bestämmelse om familjeåterförening.¹⁸⁶ Således verkar det vara förenligt med folkrätten att begränsa flyktingars rätt till familjeåterförening till endast kärnfamiljen då det inom folkrätten inte finns någon bestämmelse som reglerar rätten till familjeåterförening för flyktingar som är bindande för stater. Vad gäller alternativt skyddsbehövande finns det ingen bindande konvention i folkrätten som reglerar deras rätt till familjeåterförening.

¹⁸³ Prop. 2015/16:174, s. 37.

¹⁸⁴ Anderfuhren-Wayne, "Family Unity in Immigration and Refugee Matters: United States and European Approaches", s. 350.

¹⁸⁵ Se artikel 16 punkt 3 i FN:s allmänna förklaring.

¹⁸⁶ Anderfuhren-Wayne, "Family Unity in Immigration and Refugee Matters: United States and European Approaches", s. 350.

Vad gäller Barnkonventionen skriver Anderfuhren-Wayne att Barnkonventionen innehåller flera bestämmelser rörande rätten till familjeåterförening.¹⁸⁷ Barnkonventionen reglerar alla barns rättigheter i hela världen, vilket framgår av artikel 2.¹⁸⁸ I artikel 9 fastslås det att konventionsstaterna ska säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar.¹⁸⁹ I artikel 10 framgår det att ansökan från ett barn eller dess förälder angående familjeåterförening ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt. Dessutom får en sådan begäran inte medföra negativa följder för barnet eller barnets familj. Enligt Anderfuhren-Wayne kan man argumentera utifrån dessa artiklar i Barnkonventionen för att stater ska skydda alla barn från att skiljas från sina föräldrar samt underlätta för alla barn att återförenas med sina föräldrar.¹⁹⁰ Således kan man argumentera för att bestämmelsen i den tillfälliga utlänningslagen om att ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening står i strid med Barnkonventionens bestämmelser.

4.3.2 EU-rätten

Enligt den tillfälliga utlänningslagen har flyktingar endast rätt till familjeåterförening med sin kärnfamilj. Av Familjeåterföreningsdirektivet följer att kärnfamiljen till en flykting ska beviljas uppehållstillstånd och att andra familjemedlemmar får beviljas uppehållstillstånd.¹⁹¹ Således är det förenligt med Familjeåterföreningsdirektivet att begränsa rätten till familjeåterförening till endast flyktingens kärnfamilj. Dock framgår det av Europadomstolens praxis att familjebegreppet i artikel 8 i EKMR omfattar

¹⁸⁷ Anderfuhren-Wayne, "Family Unity in Immigration and Refugee Matters: United States and European Approaches", s. 351.

¹⁸⁸ Se artikel 2 punkt 1 i Barnkonventionen.

¹⁸⁹ Se artikel 9 punkt 1 i Barnkonventionen.

¹⁹⁰ Anderfuhren-Wayne, "Family Unity in Immigration and Refugee Matters: United States and European Approaches", s. 351.

¹⁹¹ Se artiklarna 4.1, 4.2 och 4.3 i Familjeåterföreningsdirektivet.

fler familjemedlemmar än endast kärnfamiljen.¹⁹² Således skulle man kunna argumentera för att den tillfälliga utlänningslagens begränsning av flyktingars rätt till familjeåterförening till endast kärnfamiljen står i strid med artikel 8 i EKMR.

Alternativt skyddsbehövande har inte rätt till familjeåterförening enligt den tillfälliga utlänningslagen. Regeringen grundar detta på att Familjeåterföreningsdirektivet inte är tillämplig på alternativt skyddsbehövande. Dock framgår det av 2 kap. 19 § regeringsformen att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med EKMR. I artikel 8 i EKMR fastställs att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv. Av artikelns andra punkt framgår det att offentlig myndighet inte får inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Walter Kälin skriver i sin artikel, *Temporary Protection in the EC: Refugee Law, Human Rights and the Temptations of Pragmatism*, bland annat om hur andra punkten i artikel 8 i EKMR ska tolkas. Kälin menar att det är svårt att se hur en familjeåterförening för de personer som har fått tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer hota en stats säkerhet eller viktiga intressen. Därför menar Kälin att personer som har fått tidsbegränsade uppehållstillstånd ska ha rätt till familjeåterförening i enlighet med artikel 8 i EKMR.¹⁹³ I artikel 14 i EKMR fastslås ett förbud mot diskriminering. Således kan man argumentera för att det står i strid med artikel 8 och 14 i EKMR att ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening i den tillfälliga utlänningslagen. Detta då en sådan begränsning, för det första, inte är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten och, för det andra, är diskriminerande

¹⁹² Se t.ex. A.A. mot Förenade kungariket (8000/08) och Tuquabo-Tekle m.fl. mot Nederländerna (60665/00). Se även MIG 2013:16, MIG 2013:23 och MIG 2015:21.

¹⁹³ Kälin, "Temporary Protection in the EC: Refugee Law, Human Rights and the Temptations of Pragmatism", s. 227.

att erbjuda en grupp människor skydd och inte en annan trots likvärdigt skyddsbehov.

5 Den tillfälliga utlänningslagen: permanent uppehållstillstånd

Den tredje förändringen av utlänningslagen är att permanent uppehållstillstånd endast ska beviljas om flyktingen eller den alternativt skyddsbehövande kan försörja sig. Tidigare i svensk rätt beviljades flyktingar och alternativt skyddsbehövande permanenta uppehållstillstånd.¹⁹⁴ Den asylsökandes skyddsbehov kvarstår normalt sett under en längre tid och om man prövar skyddsbehovet på nytt efter en kort tid så är läget ofta oförändrat. Således har det ansetts mer resurseffektivt ur administrativ synpunkt att redan vid första prövningstillfället bevilja en asylsökande permanent uppehållstillstånd, istället för att göra flera prövningar av ett oförändrat skyddsbehov. Dessutom anses permanenta uppehållstillstånd underlätta för den asylsökande att etablera sig i Sverige. Detta då den asylsökande inte behöver känna osäkerhet inför framtiden utan i lugn och ro kan påbörja ett nytt liv i Sverige.¹⁹⁵

I den tillfälliga utlänningslagen kan permanent uppehållstillstånd beviljas till personer som kan försörja sig genom anställning eller näringsverksamhet.¹⁹⁶ En person som har fått tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande kan när det tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut ansöka om permanent uppehållstillstånd.¹⁹⁷ Då flyktingar beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på tre år och den tillfälliga utlänningslagen ska tillämpas

¹⁹⁴ Se 5 kap. 1 § utlänningslagen och bland annat prop. 1996/97:25 s. 127, prop. 2009/10:60, s. 32 samt prop. 2013/14:248, s. 44–45.

¹⁹⁵ Se prop. 2013/14:248, s. 44–45.

¹⁹⁶ Se 17 § andra stycket tillfälliga utlänningslagen.

¹⁹⁷ Se 17 § andra stycket tillfälliga utlänningslagen.

till och med den 19 juli 2019, så kommer flyktingar som har fått tidsbegränsade uppehållstillstånd inte kunna ansöka om permanenta uppehållstillstånd inom den tillfälliga utlänningslagens giltighetstid. Således är det endast alternativt skyddsbehövande som kan ansöka om permanenta uppehållstillstånd i den tillfälliga utlänningslagen.

För att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd genom anställning eller näringsverksamhet måste en alternativt skyddsbehövande kunna försörja sig. Dessutom får lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Anställningen ska även ha meddelats av arbetsgivaren till Skatteverket senast månaden efter den kalendermånad då anställningen påbörjades.¹⁹⁸ En alternativt skyddsbehövande har alltså 13 månader på sig att finna en anställning eller näringsverksamhet som personen kan försörja sig på och där villkoren för anställningen eller näringsverksamheten följer svenska kollektivavtal eller praxis inom branschen för att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd.

5.1 Regeringens skäl

Regeringen föreslår att det ska finnas en möjlighet för en person som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd att endast beviljas ett permanent uppehållstillstånd om personen kan försörja sig genom inkomster från anställning eller näringsverksamhet när det tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut. Förslaget är skapat i syfte att öka drivkrafterna för nyanlända att skaffa arbete och egenförsörjning. Regeringen menar att det innebär stora vinster för integrationen om nyanlända kan komma in på arbetsmarknaden och skaffa egen försörjning.¹⁹⁹ Regeringen anser också att permanent uppehållstillstånd ska

¹⁹⁸ Se 17 § första stycket tillfälliga utlänningslagen.

¹⁹⁹ Prop. 2015/16:174, s. 58.

beviljas, om kraven i 17 § tillfälliga utlänningslagen är uppfyllda, även om skyddsbehovet har upphört.²⁰⁰

5.2 Remissinstansernas kritik

Flera remissinstanser har riktat kritik mot att permanent uppehållstillstånd ska beviljas först när det tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut. Enligt remissinstanserna innebär detta att endast alternativt skyddsbehövande kan beviljas permanenta uppehållstillstånd utifrån den tillfälliga utlänningslagens bestämmelser.²⁰¹ Andra remissinstanser anser att bestämmelsen kommer leda till en försämrad etablering på arbetsmarknaden och en försämrad integration.²⁰² Några remissinstanser avstyrker bestämmelsen helt.²⁰³

5.3 Etablering på den svenska arbetsmarknaden

I detta avsnitt kommer nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden diskuteras. I sin rapport *Nyanländas etablering - är statens insatser effektiva?* har Riksrevisionen granskat om statens insatser varit effektiva för att skapa en snabb etablering för de asylsökande som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige.²⁰⁴ Riksrevisionen har i sin rapport kommit fram till att statens insatser inte har varit tillräckligt effektiva och att

²⁰⁰ Prop. 2015/16:174, s. 59.

²⁰¹ Se prop. 2015/16:174, s. 57.

²⁰² Dessa är Barnombudsmannen, Arbetsgivarverket, Arbetsförmedlingen, Röda Korset, Sveriges Akademikers centralorganisation och Tjänstemännens centralorganisation. Se prop. 2015/16:174, s. 56.

²⁰³ Dessa är Uppsala universitet, Rädda Barnen och Sveriges Akademikers centralorganisation. Se prop. 2015/16:174, s. 56.

²⁰⁴ Se RiR 2015:17, s. 9.

ändringar bör göras för att etableringen på arbetsmarknaden ska gå snabbare.²⁰⁵ Riksrevisionen skriver att det tar lång tid för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden i Sverige. Enligt statistik från Statistiska centralbyrån tar det mellan sju till tio år innan hälften av de nyanlända har ett arbete. För männen går det snabbare och för kvinnorna långsammare. I regel tar det mellan tre till sju år för männen och för kvinnorna nio till elva år innan de har ett arbete från att de beviljats uppehållstillstånd.²⁰⁶ Utifrån dessa uppgifter är det svårt att se hur en alternativt skyddsbehövande under endast 13 månader ska kunna finna en anställning eller näringsverksamhet som personen kan försörja sig på, när det tidigare i regel har tagit minst tre år för hälften av de nyanlända männen att få ett arbete och för kvinnorna minst nio år.

²⁰⁵ RiR 2015:17, s. 9.

²⁰⁶ Se RiR 2015:17, s. 31.

6 Asylsökandes hälsa och nyanländas etablering

Att söka asyl innebär att man har lämnat sitt land under svåra omständigheter på grund av förföljelse, krig, konflikter eller annan omänsklig behandling. Man har lämnat sina familjemedlemmar för att söka skydd i ett nytt land och skapa sig en bättre framtid. Man har varit med om traumatiska händelser, händelser som man har svårt att förstå och som har satt sina spår. Att man inte mår psykiskt bra under sådana omständigheter är därför en självklarhet. Men vad händer när man söker skydd i ett land och möts av en lag vars syfte är att minska antalet asylsökande? Hur påverkas man av att veta att man endast får lov att stanna i Sverige under begränsad tid och att ens familjemedlemmar, som är kvar under svåra förhållanden i hemlandet, inte får lov att komma till Sverige? Hur motiverad är man att skapa sig ett nytt liv i Sverige och etablera sig på arbetsmarknaden? Är det ens möjligt för någon som mår dåligt, känner oro för sina familjemedlemmar och lever i osäkerhet över vad som kommer hända när det tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut, att etablera sig i det svenska samhället?

6.1 Ohälsa orsakad av stress

Inom psykologin var det fysiologen Hans Selye som först myntade begreppet stress.²⁰⁷ Enligt Selye är stress en fysisk och psykisk reaktion som orsakas då en person utsätts för krav eller press från omgivningen.²⁰⁸ Enligt Selye finns det tre faser som inträder då en person utsätts för stress. Den första fasen är den så kallade alarmfasen då kroppens resurser inriktas på att

²⁰⁷ Se Selye, "The Stress of Life: New Focal Point for Understanding Accidents", s. 34.

²⁰⁸ Se Selye, "The Stress of Life: New Focal Point for Understanding Accidents", s. 32.

kämpa eller fly. Om kampen eller flykten är framgångsrik återgår kroppen till normaltillstånd. Men vid upprepad exponering för stress fortsätter kroppen att fungera på en förhöjd aktiveringsnivå, vilket kräver extra resurser. Kroppen inhämtar dessa extra resurser från andra normala kroppsliga funktioner, exempelvis från matsmältningen och immunförsvaret. Detta är den andra fasen som Selye kallar för resistensfasen. I den tredje fasen träder kroppen slutligen in i utmattningsfasen då kroppen inte längre förmår att fungera normalt och olika sjukdomar utvecklas, som exempelvis depression och hjärt- och kärlsjukdomar.²⁰⁹

All stress är dock inte skadlig. Måttliga stressreaktioner är något positivt, då stress hjälper människor att utvecklas och nå uppsatta mål.²¹⁰ Den typ av stress som kan vara skadlig är traumatisk stress. Traumatisk stress är en stressreaktion som uppstår när en person utsätts för en obehaglig traumatisk händelse.²¹¹ Den traumatiska händelsen verkar stressframkallande och skapar intensiva känslor av rädsla, skräck och hjälplöshet. Ett exempel på en sådan traumatisk händelse är krigsupplevelser.²¹² Personer som utsätts för traumatisk stress kan utveckla posttraumatiskt stressyndrom.²¹³ Posttraumatiskt stressyndrom är en psykisk sjukdom som kännetecknas av

²⁰⁹ Se Selye, "The Stress of Life: New Focal Point for Understanding Accidents", s. 32 och Cassidy, *Stress, kognition och hälsa*, s. 24-25.

²¹⁰ Se Selye, "The Stress of Life: New Focal Point for Understanding Accidents", s. 33 och Jonsson, *Stress vid kriser - grundläggande psykotraumatologi och praktisk krishantering*, s. 9.

²¹¹ Jonsson, *Stress vid kriser - grundläggande psykotraumatologi och praktisk krishantering*, s. 11.

²¹² Jonsson, *Stress vid kriser - grundläggande psykotraumatologi och praktisk krishantering*, s. 12.

²¹³ Jonsson, *Stress vid kriser - grundläggande psykotraumatologi och praktisk krishantering*, s. 11.

starka minnesbilder av traumat, som i sin tur leder till ångest, spänningssyndrom och undvikande av allt som kan påminna om traumat.²¹⁴

6.2 Ohälsa hos asylsökande

Asylsökande kan utveckla varierande reaktioner av skräck och hopplöshet på stress och trauma. Apatiska tillstånd som är präglade av passivitet och inåtvändhet kan uppstå. De kan tappa kontakten med omgivningen, bli sängliggande, sluta äta och dricka, sluta sköta sin hygien och känna att allt hopp är ute. Asylsökandes apati och uppgivenhet är en slags flyktreaktion²¹⁵ inför upplevd total hopplöshet.²¹⁶

Den stress som asylsökande känner i hemlandet, under resan till Sverige och under själva asylprocessen kan ha en mycket negativ verkan på deras hälsa.²¹⁷ Depression och hjärt- och kärlsjukdomar är exempel på sjukdomar som kan uppstå på grund av stress under lång tid.²¹⁸

Trauman kan uppstå både före flykten och efter flykten. Trauman före flykten kan vara krigsupplevelser, förlust av anhöriga och kvarlämnande av familjemedlemmar. Trauman efter flykten kan vara en oviss asylprocess där individen inte vet om ett uppehållstillstånd kommer beviljas, isolering samt

²¹⁴ Jonsson, *Stress vid kriser - grundläggande psykotraumatologi och praktisk krishantering*, s. 12.

²¹⁵ Jfr med Selyes alarmfas.

²¹⁶ Se von Knorring, von Knorring och Waern, "Depression från vaggan till graven", s. 481 och Kihlbom, "Flyktingars apati och uppgivenhet välkänd och begriplig reaktion", s. 3084.

²¹⁷ Hollander, "Flyktingar i Sverige löper högre risk att dö i hjärt-kärlsjukdom", s. 1220.

²¹⁸ I en studie visade det sig att de som hade fått uppehållstillstånd som flyktingar hade en högre risk att dö i hjärt- och kärlsjukdomar än andra. Se Hollander, "Flyktingar i Sverige löper högre risk att dö i hjärt-kärlsjukdom", s. 1220. Se även Selye, "The Stress of Life: New Focal Point for Understanding Accidents", s. 33 och Jonsson, *Stress vid kriser - grundläggande psykotraumatologi och praktisk krishantering*, s. 9.

språk- och bostadsproblem.²¹⁹ Posttraumatiskt stressyndrom är exempel på en sjukdom som kan uppstå till följd av traumatiska händelser och är vanlig bland asylsökande.²²⁰

I studien *Factors associated with mental disorders in long-settled war refugees: refugees from the former Yugoslavia in Germany, Italy and the UK* har en grupp forskare undersökt flyktingars²²¹ psykiska hälsa.²²² I studien har 854 flyktingar från forna Jugoslavien, bosatta i Tyskland, Italien och Storbritannien, intervjuats.²²³ Över hälften av de intervjuade led av psykiska besvär, som ångest, depression och posttraumatiskt stressyndrom. Dessa personer hade varit utsatta för traumatiska upplevelser under kriget och upplevt stress relaterat till flykten. Dessutom hade dessa personer beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd och kände sig inte inkluderade i samhället.²²⁴ Forskarna kom fram till att personer som har flytt från krig kan lida av psykiska besvär, även flera år efter flykten, och att dessa personer behöver stöd från samhället, särskilt från sjukvården och socialtjänsten.²²⁵

²¹⁹ Asanovska m.fl., "Upphållstillstånd kan ge psykiatriska komplikationer", s. 1268.

²²⁰ Se bland annat Asanovska m.fl., "Upphållstillstånd kan ge psykiatriska komplikationer", s. 1268, Nygren m.fl., "Psykiskt sjuk av stress ... diagnostik, patofysiologi och rehabilitering", s. 1680 och Hollander, "Flyktingar i Sverige löper högre risk att dö i hjärt-kärlsjukdom", s. 1220.

²²¹ Jag har valt att översätta det engelska ordet *refugee* till flyktingar på svenska. Det innebär inte att ordet flyktingar i studien endast omfattar flyktingar i utlänningslagens bemärkelse, utan även alternativt skyddsbehövande som har flytt undan krig. Denna definition av ordet flykting gäller i alla studier och artiklar som är på engelska som behandlas i detta kapitel.

²²² Ajdukovic m.fl., "Factors associated with mental disorders in long-settled war refugees: refugees from the former Yugoslavia in Germany, Italy and the UK", s. 216-223.

²²³ Ajdukovic m.fl., "Factors associated with mental disorders in long-settled war refugees: refugees from the former Yugoslavia in Germany, Italy and the UK", s. 218.

²²⁴ Ajdukovic m.fl., "Factors associated with mental disorders in long-settled war refugees: refugees from the former Yugoslavia in Germany, Italy and the UK", s. 218.

²²⁵ Ajdukovic m.fl., "Factors associated with mental disorders in long-settled war refugees: refugees from the former Yugoslavia in Germany, Italy and the UK", s. 222.

6.3 Nyanländas etablering

I detta avsnitt presenteras artiklar och studier som visar hur nyanländas etablering påverkas av tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsad rätt till familjeåterförening. Lisa Franzén, Peter Hultén och Max Wretman skriver att införandet av den tillfälliga utlänningslagen, med tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsad rätt till familjeåterförening, kan innebära en ökad risk för psykisk stress samt för överdosering av läkemedel bland både asylsökande och nyanlända i Sverige.²²⁶

6.3.1 Storbritannien

2005 införde Storbritannien tidsbegränsade uppehållstillstånd på fem år för flyktingar. Innan dess var huvudregeln i Storbritannien att flyktingar beviljades permanenta uppehållstillstånd.²²⁷ I studien *The impact of limited leave on refugees in the UK* har The Refugee Council intervjuat 14 flyktingar för att undersöka hur tidsbegränsade uppehållstillstånd påverkar deras liv.²²⁸ De flyktingar som har blivit intervjuade i studien uppger att tidsbegränsade uppehållstillstånd har orsakat stress och ångest. De uppger att de är rädda för att bli utvisade till sina hemländer när deras tidsbegränsade uppehållstillstånd har löpt ut. De uppger även att det är svårt att komma igång med etableringen och integrationen då rädslan av att bli utvisad hänger över dem.²²⁹ De tidsbegränsade uppehållstillstånden har även lett till att vissa har svårt att få jobb och de som har fått jobb är oroliga för vad som kommer att hända med deras anställning när deras uppehållstillstånd har löpt ut.²³⁰ Andra flyktingar uppger att de har valt att

²²⁶ Franzén, Hultén och Wretman, "Överdoser av TBC-läkemedel ökar bland unga asylsökande", s. 2071.

²²⁷ Se Refugee Council report 2010, s. 6.

²²⁸ Refugee Council report 2010, s. 7.

²²⁹ Refugee Council report 2010, s. 16.

²³⁰ Refugee Council report 2010, s. 10.

inte läsa på universitet då de inte kommer hinna bli klara med deras utbildning innan deras uppehållstillstånd har löpt ut.²³¹ Några flyktingar uppger att de inte kan få lån till att köpa bostäder då de inte har permanenta uppehållstillstånd.²³²

6.3.2 Australien

Australien är ett av de länder i världen som har mycket restriktiva asylreglerna. Asylsökande som åker till Australien utan giltigt visum och vid inresa söker asyl hålls i förvar. Asylsökande som blir beviljade uppehållstillstånd får endast tidsbegränsade uppehållstillstånd.²³³ Dessutom har de som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd inte någon rätt till familjeåterförening.²³⁴

I studien, *Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees*, utreder en grupp forskare hur flyktingars hälsa påverkas av tidsbegränsade uppehållstillstånd jämfört med permanenta uppehållstillstånd.²³⁵ Tidigare beviljades nämligen flyktingar permanenta uppehållstillstånd i Australien.²³⁶ Enligt forskarna innebär permanenta uppehållstillstånd att traumatiserade asylsökande ges en permanent fristad. Dessa personer kan med säkerhet planera sin framtid i landet. Dessutom finns det belägg enligt forskarna att permanent uppehållstillstånd kan bidra till att hjälpa traumatiserade asylsökande att bli av med sina psykiska

²³¹ Refugee Council report 2010, s. 13.

²³² Refugee Council report 2010, s. 17.

²³³ Se Alzuhairi m.fl., "Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees", s. 61.

²³⁴ Se Alzuhairi m.fl., "Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees", s. 63.

²³⁵ 241 personer deltog i studien och studien genomfördes med hjälp av enkäter. Se Alzuhairi m.fl., "Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees", s. 58.

²³⁶ Se Alzuhairi m.fl., "Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees", s. 63.

besvär.²³⁷ Resultatet av studien visar att tidsbegränsade uppehållstillstånd kan bidra till psykisk ohälsa, i form av exempelvis depression eller posttraumatiskt stressyndrom.²³⁸ Dessutom visar studien att flyktingar med tidsbegränsade uppehållstillstånd lever med rädslan att bli utvisade och har svårt att både etablera sig och integreras i samhället.²³⁹ Vidare skriver forskarna att flyktingarna upplever en daglig stress över ekonomi, arbete, sjukvård och utbildning. Dessutom skriver forskarna att den psykiska ohälsan kan öka då familjemedlemmar inte har rätt att återförenas och personen lever ett isolerat liv utan sina familjemedlemmar.²⁴⁰ Forskarna uppmanar länder som funderar på att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd istället för permanenta uppehållstillstånd att göra en konsekvensanalys och ta reda på hur asylsökandes hälsa och etablering kan påverkas av införandet.²⁴¹

I artikeln *Family separation and the impacts on refugee settlement in Australia* skriver Brooke Wilmsen om hur flyktingars etablering i Australien påverkas av att de inte har rätt till familjeåterförening.²⁴² Wilmsen skriver att hos flyktingar är rätten till återförening med familjemedlemmar av största vikt och något som flyktingar inte kan sluta tänka på. Att inte kunna återförenas med sina familjemedlemmar fungerar enligt Wilmsen som ett hinder i en flyktings etablering i ett nytt land.²⁴³ Enligt Wilmsen finns det

²³⁷ Alzuhairi m.fl., "Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees", s. 63.

²³⁸ Alzuhairi m.fl., "Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees", s. 61.

²³⁹ Alzuhairi m.fl., "Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees", s. 59.

²⁴⁰ Alzuhairi m.fl., "Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees", s. 63.

²⁴¹ Alzuhairi m.fl., "Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees", s. 63.

²⁴² Wilmsen, "Family separation and the impacts on refugee settlement in Australia", s. 241-262.

²⁴³ Wilmsen, "Family separation and the impacts on refugee settlement in Australia", s. 242.

flera faktorer som underlättar en flyktings etablering i ett nytt land. Dessa är bland annat tillgången till inläring av språket, tillgång till utbildning och arbete, möjligheten att kunna tillgodoräkna sig erfarenheter och meriter, samt tillgången till ett socialt nätverk. Den absolut viktigaste faktorn som underlättar en flyktings etablering i ett nytt land är närheten till sin familj. Enligt Wilmsen kan familjen fungera som ett skyddsnet mot psykisk ohälsa och som stöd vid motgångar.²⁴⁴ Wilmsen skriver att oro över familjemedlemmar i hemlandet kan leda till ångest och depression samt att separation från familjemedlemmar under lång tid kan leda till utvecklandet av posttraumatiskt stressyndrom.²⁴⁵ Enligt Wilmsen orsakar separation från familjemedlemmar oro, sömnlöshet, mardrömmar, dålig koncentrationsförmåga, dåligt samvete och psykiska besvär. Dessutom påverkar separationen från familjemedlemmar flyktingens motivation till att etablera sig i ett nytt land.²⁴⁶

I studien *The impact of fear for family on mental health in a resettled Iraqi refugee community* undersöker forskarna sambandet mellan en flyktings oro över familjemedlemmar i hemlandet och flyktingens psykiska hälsa.²⁴⁷ I studien analyseras situationen för flyktingar som har flytt från kriget i Irak. 315 flyktingar deltog i studien och studien genomfördes med hjälp av enkäter.²⁴⁸ Forskarna skriver att det viktigaste resultatet av studien är att de flyktingar som har familjemedlemmar kvar i Irak visar i högre grad upp symptom på depression och posttraumatiskt stressyndrom samt en ökad risk att drabbas av andra psykiska besvär. Vidare skriver forskarna att resultatet är i linje med tidigare forskning som visar att separation från familjemedlemmar leder till en ökad risk för psykiska besvär. Dessutom skriver forskarna att resultaten från studien visade på att det var just oron

²⁴⁴ Wilmsen, "Family separation and the impacts on refugee settlement in Australia", s. 245.

²⁴⁵ Wilmsen, "Family separation and the impacts on refugee settlement in Australia", s. 246.

²⁴⁶ Wilmsen, "Family separation and the impacts on refugee settlement in Australia", s. 257.

²⁴⁷ Brooks m.fl., "The impact of fear for family on mental health in a resettled Iraqi refugee community", s. 229-235.

²⁴⁸ Brooks m.fl., "The impact of fear for family on mental health in a resettled Iraqi refugee community", s. 230.

över familjemedlemmar som är kvar i hemlandet i kombination med tidigare trauman som utgör orsaken till de påvisade psykiska besvären hos flyktingarna.²⁴⁹

²⁴⁹ Brooks m.fl., "The impact of fear for family on mental health in a resettled Iraqi refugee community", s. 233.

7 Analys

7.1 Är tidsbegränsade uppehållstillstånd förenligt med folkrätten och EU-rätten?

I den här uppsatsen har jag redogjort för hur regeringen, genom införandet av den tillfälliga utlänningslagen, har valt att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Detta trots att flera remissinstanser har varit kritiska till bestämmelsen. Remissinstanserna menar att regeringen inte har utrett om tidsbegränsade uppehållstillstånd är förenligt med folkrätten och EU-rätten och remissinstanserna själva ifrågasätter att tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle vara förenligt med både folkrätten och EU-rätten. Enligt regeringen kräver varken folkrätten eller EU-rätten att permanenta uppehållstillstånd ges till flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

Utifrån de konventioner inom folkrätten som presenterats i denna uppsats är tidsbegränsade uppehållstillstånd förenligt med folkrätten. Av femte punkten i artikel 1 (C) i Genèvekonventionen framgår att då de omständigheter som låg till grund för flyktingskap har upphört att gälla i flyktingens hemland, upphör även flyktingens flyktingstatus. Enligt Kjaerum innebär bestämmelsen i princip att en flykting kan bli hemskickad då de omständigheter som låg till grund för flyktingskap har upphört att gälla i flyktingens hemland. Enligt Kjaerum är stater endast skyldiga att ge skydd till flyktingar utifrån principen om non-refoulement och att skyddets varaktighet är beroende av situationen i flyktingens hemland. Enligt Edwards definieras rätten till asyl bäst som en rätt till skydd mot att skickas tillbaka till ett område där personen riskerar hot mot sitt liv och sin frihet, under så lång tid som hoten existerar. Enligt Edwards kan tanken att asyl endast är av tillfällig karaktär kopplas till att det inte finns någon skyldighet

inom folkrätten för stater att bevilja asyl. Av artikel 14 i FN:s allmänna förklaring framgår det endast en rätt att söka och åtnjuta asyl, inte en rätt att beviljas asyl. Dessutom är FN:s allmänna förklaring inte folkrättsligt bindande. Således är det skydd som Genèvekonventionen uppställer till flyktingar endast av tillfällig karaktär. Vad gäller Barnkonventionen finns det ingen bestämmelse som reglerar uppehållstillståndens varaktighet och således är tidsbegränsade uppehållstillstånd förenligt med Barnkonventionen. Däremot kan man argumentera utifrån principen om barnets bästa att tidsbegränsade uppehållstillstånd inte är det bästa för barnet och inte utgör ett sådant skydd som krävs för barnets bästa. Vad gäller alternativt skyddsbehövande uppställer de konventioner inom folkrätten som redovisats i uppsatsen inte något skydd för dessa personer.

I EU-rätten regleras längden på uppehållstillstånd för skyddsbehövande i Skyddsgrundsdirektivet. Alla bestämmelser i Skyddsgrundsdirektivet är minimiregler. Detta innebär att alla medlemsstater måste följa minimireglerna men att det inte finns hinder för en medlemsstat att införa generösare regler än de i Skyddsgrundsdirektivet. Regeringen har valt att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd i enlighet med bestämmelserna i Skyddsgrundsdirektivet. Således är tidsbegränsade uppehållstillstånd förenligt med EU-rätten.

7.2 Är begränsad rätt till familjeåterförening förenligt med folkrätten och EU-rätten?

Uppsatsen har även diskuterat regeringens beslut att i den tillfälliga utlänningslagen endast ge flyktingar rätt till familjeåterförening och inte alternativt skyddsbehövande. Flyktingars rätt till familjeåterförening begränsas till att endast omfatta kärnfamiljen. Flera remissinstanser har riktat kritik mot att begränsa flyktingars rätt till familjeåterförening och att

helt ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening. Som svar på remissinstansernas kritik angående begränsningen av familjeåterförening har regeringen infört 13 § i den tillfälliga utlänningslagen. Enligt regeringen ska 13 § i den tillfälliga utlänningslagen fungera som en slags ventil för familjeåterförening och en individuell prövning till rätten till familjeåterförening ska göras i varje enskilt fall. Enligt 13 § tillfälliga utlänningslagen ska uppehållstillstånd på grund av anknytning som inte kan ges på någon annan grund beviljas, om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Således ska ställning tas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka en person uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Vad gäller folkrätten framgår det av artikel 16 i FN:s allmänna förklaring att familjen har rätt till samhällets och statens skydd. Bestämmelsen i FN:s allmänna förklaring innebär att flyktingar och deras familjemedlemmar ska skyddas samt att de har rätt till familjeåterförening. Dock är FN:s allmänna förklaring inte folkrättsligt bindande. I Genèvekonventionen finns inte någon bestämmelse om familjeåterförening. Vad gäller alternativt skyddsbehövande finns det ingen bindande konvention i folkrätten som reglerar deras rätt till familjeåterförening. Således är det förenligt med folkrätten att begränsa flyktingars rätt till familjeåterförening till endast kärnfamiljen, då det inom folkrätten inte finns någon bestämmelse som reglerar rätten till familjeåterförening för flyktingar som är bindande för stater. Vad gäller Barnkonventionen kan man utifrån artiklarna 9 och 10 argumentera för att stater ska skydda alla barn från att skiljas från sina föräldrar samt underlätta för alla barn att återförenas med sina föräldrar. Således kan bestämmelsen i den tillfälliga utlänningslagen om att ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening stå i strid med Barnkonventionens bestämmelser.

Inom EU-rätten är begränsningen av flyktingars rätt till familjeåterförening med kärnfamiljen och att helt ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till

familjeåterförening förenlig med Familjeåterföreningsdirektivet. Detta då Familjeåterföreningsdirektivet inte är tillämpligt på alternativt skyddsbehövande och av Familjeåterföreningsdirektivet följer att bara kärnfamiljen till en flykting ska beviljas uppehållstillstånd samt att andra familjemedlemmar endast får beviljas uppehållstillstånd. Dock är det inte lika självklart att den svenska nya lagen är förenlig med bestämmelserna i EKMR. Av Europadomstolens praxis framgår det att familjebegreppet i artikel 8 i EKMR omfattar fler familjemedlemmar än endast kärnfamiljen. Således kan man argumentera för att begränsa flyktingars rätt till familjeåterförening till endast kärnfamiljen i den tillfälliga utlänningslagen är i strid med artikel 8 i EKMR.

Regeringen skriver att anledningen till att alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening helt tas bort är att flyktingar i allmänhet har skyddsskäl som varar under en längre tid då de har individuella skyddsskäl. Mot denna bakgrund menar regeringen att förslaget att ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening inte kan anses som diskriminerande. Regeringens motivering är märklig och går inte riktigt ihop. Det verkar som att regeringen menar att flyktingar har skyddsskäl som varar längre då de har individuella skyddsskäl och att det då är tillåtet att ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening. Men att flyktingar i allmänhet har skyddsskäl som varar under längre tid har inget att göra med alternativt skyddsbehövandes situation och borde således inte beaktas i förhållande till bedömningen av den senare gruppens situation. Det verkar även som regeringen menar att det inte kan anses diskriminerande mot alternativt skyddsbehövande då flyktingar har skyddsskäl som varar längre och således har mer rätt till familjeåterförening. Det är diskriminerande mot alternativt skyddsbehövande att ta bort deras rätt till familjeåterförening med hänvisningen att flyktingar har skyddsskäl som varar under längre tid. Det verkar som att regeringen menar att eftersom flyktingar har skyddsskäl som varar under längre tid så har de ett större behov av att återförenas med sina familjemedlemmar. Vad regeringen inte tar upp är att alternativt skyddsbehövande har samma behov till

familjeåterförening som flyktingar har och att detta behov inte är kopplat till längden på en persons skyddsskäl.

Enligt Kälin är det svårt att se hur flyktingars och alternativt skyddsbehövandes återförening med familjemedlemmar kommer hota en stats säkerhet eller viktiga intressen. Kälin menar därför att både flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska ha rätt till familjeåterförening i enlighet med artikel 8 i EKMR. Regeringen menar att det är en nödvändig åtgärd att begränsa flyktingars familjeåterförening till endast kärnfamiljen och helt ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening. Detta då ett stort antal personer har valt att söka asyl i Sverige under 2015, vilket har lett till stora påfrestningar inom centrala samhällsfunktioner. Enligt regeringen är det förenligt med artikel 8 i EKMR att låta familjeåterförening anstå under den tid som den tillfälliga utlänningslagen ska gälla. Av EU-domstolens praxis framgår det att medlemsstaterna är skyldiga att rätta sig efter artikel 8 och 14 i EKMR, även i situationer som inte omfattas av unionsrätten. Således kan man argumentera för att ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening i den tillfälliga utlänningslagen är i strid med både artikel 8 och artikel 14 i EKMR. Detta då det inte är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten att ta bort rätten till familjeåterförening. Dessutom blir alternativt skyddsbehövande diskriminerade i förhållande till flyktingar då deras rätt till familjeåterförening helt tas bort i den tillfälliga utlänningslagen, även fast alternativt skyddsbehövande har ett lika stort behov av att återförenas med sina familjemedlemmar som flyktingar har.

7.3 Hur påverkas asylsökandes hälsa och nyanländas etablering i Sverige av stress samt av tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsad rätt till familjeåterförening?

Forskningsläget kring hur en persons hälsa påverkas av att vara på flykt, vänta på uppehållstillstånd och vara separerad från sin familj visar på att dessa personer i större utsträckning lider av både psykiska och fysiska besvär. I flertalet studier har forskarna visat att sjukdomar orsakade av stress är vanligt förekommande hos asylsökande, såväl vuxna som barn. Dessa sjukdomar kan vara allt från depression, posttraumatiskt stressyndrom till hjärt- och kärlsjukdomar. Dessutom visar flertalet studier, som jag lyft fram i uppsatsen, att en asylsökandes hälsa påverkar personens motivation till att etablera sig i ett nytt land. Faktorer som främjar etablering är enligt forskarna sysselsättning i form av språkundervisning, arbete eller studier samt ett socialt nätverk i form av familj och bekanta. Flera studier har även visat att permanent uppehållstillstånd kan bidra till att läkningsprocessen går snabbare för en asylsökande som mår dåligt. Detta då vuxna får nytt hopp och motivation till att komma igång med etableringen och skapa sig ett nytt liv och en bättre framtid. Dessutom får föräldrarna nyfunnen ork att kunna ta hand om sina barn och barnen ser sina föräldrar få nyfunnen glädje, vilket bidrar till deras välmående. Barnen får även rätt att gå i skolan och på så vis kan skapa sig egna sociala nätverk utanför familjen.

Faktorer som har en negativ påverkan på asylsökandes hälsa och etablering i samhället är enligt forskarna tidsbegränsade uppehållstillstånd och separation från familjemedlemmar. Flera studier har visat att de asylsökande som har fått tidsbegränsade uppehållstillstånd har en större oro inför framtiden jämfört med andra som har fått permanenta uppehållstillstånd. Denna oro kan tänkas vara en effekt av att personen inte vet vad som

kommer hända när det tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut. Många som har fått tidsbegränsade uppehållstillstånd uppger att de är rädda för att bli hemskickade när uppehållstillståndet har löpt ut. De känner sig inte motiverade till att bli en del av det nya samhället och ta del av språkundervisningen. En del har uppgett att de inte kan påbörja en utbildning då de inte vet om de kommer kunna avsluta den. Andra vet inte om de kommer få ett jobb och de som har ett jobb vet inte vad som kommer hända med deras anställning när deras tidsbegränsade uppehållstillstånd har löpt ut. Vad gäller separation från familjemedlemmar är många oroliga och känner rädsla för att något ska hända de som är kvar i hemlandet. Flera studier har visat att separation från familjemedlemmar påverkar asylsökandes hälsa negativt då många sjunker djupare in i psykisk ohälsa. Studierna har även visat att asylsökandes motivering till att etablera sig i samhället minskar då de är separerade från familjemedlemmar.

Frågan är nu hur den tillfälliga utlänningslagen kommer att påverka asylsökandes hälsa och nyanländas etablering i Sverige. Utifrån de studier som har redovisats i uppsatsen kan slutsatsen dras att det kommer vara en negativ påverkan. Tidsbegränsade uppehållstillstånd bidrar till att skapa mer oro hos asylsökande och en rädsla hos nyanlända för vad som kommer hända när tillståndet har löpt ut. Många upplever mindre motivation till att etablera sig i samhället och ett hinder för att få en anställning eller påbörja en utbildning. Det enda sättet att få permanent uppehållstillstånd fram till och med 19 juli 2019 är att ha en anställning eller försörja sig genom näringsverksamhet. Riksrevisionens rapport från 2015 visar att det i genomsnitt tar sju till tio år tills hälften av de nyanlända är etablerade på arbetsmarknaden. För män tar det i genomsnitt tre till sju år och för kvinnorna nio till elva år. En person som har fått tidsbegränsat uppehållstillstånd på 13 månader som alternativt skyddsbehövande kan söka permanent uppehållstillstånd först när det tidsbegränsade har löpt ut. Således har personen 13 månader på sig att försöka hitta en anställning eller starta upp en näringsverksamhet som personen kan försörja sig på. 13 månader är en väldigt kort tid för att lära sig det svenska språket och

etablera sig på arbetsmarknaden. Om personen dessutom är stressad och lider av psykiska besvär i form av depression eller posttraumatiskt stressyndrom är det ännu svårare, om inte omöjligt, att under 13 månader lära sig svenska och kunna försörja sig. Dessutom har personen inte rätt att återförenas med sina familjemedlemmar. Således har personen inget socialt nätverk i form av familjemedlemmar som kan ge stöd. Det är inte alls konstigt om personen skulle känna sig uppgiven och vara orolig för sina familjemedlemmar som är kvar i hemlandet samt känna oro inför framtiden för vad som kommer att hända när det tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut. Detta kan i sin tur leda till en minskad motivation för personen att etablera sig i Sverige.

Enligt regeringen skulle det för integrationen i Sverige innebära stora vinster om nyanlända kommer in i arbetslivet och skaffar egen försörjning. Detta är en slutsats som troligen de flesta delar. Att ha ett jobb innebär många fördelar, bland annat kan nyanlända försörja sig själva och därmed få en större bestämmanderätt över sina liv samt att många dörrar öppnas för en i samhället om man har ett arbete. Exempelvis kan man bygga upp ett socialt nätverk och lättare få en bostad. Tyvärr delar jag inte regeringens slutsats att de bestämmelserna som har införts i den tillfälliga utlänningslagen utgör vad som behövs för att bidra till en bättre integration och en snabbare etablering. Tvärtom gör den tillfälliga utlänningslagens bestämmelser snarare det nästintill omöjligt för nyanlända att etablera sig i det svenska samhället. Att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer, som flera remissinstanser har påpekat och flera studier har visat, leda till en ökad oro bland nyanlända och påverka deras etablering på ett negativt sätt. Tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att minska nyanländas motivation till att vilja etablera sig i Sverige, vilket är förståeligt med tanke på att starta upp ett nytt liv i ett nytt land utan att veta hur länge man kommer att få stanna i landet. Att införa en begränsad rätt till familjeåterförening för flyktingar och helt ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening kommer även det att leda till en ökad oro bland nyanlända och påverka deras etablering på ett negativt

sätt. Flera studier har visat att separation från familjemedlemmar påverkar nyanländas hälsa negativt då många sjunker djupare in i psykisk ohälsa samtidigt som deras motivering till att etablera sig i samhället minskar då de är separerade från familjemedlemmar. Dessutom ska en alternativt skyddsbehövande som lider av psykisk ohälsa, är orolig för vad som händer när det tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut och för familjemedlemmar som är kvar i hemlandet samt känner en minskad motivering till att etablera sig i samhället på 13 månader lära sig det svenska språket och kunna försörja sig, för att kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Med tanke på de hälsoproblem som asylprocessen orsakar och den situation av hög stress som en nyanländ befinner sig i så verkar detta vara en näst intill omöjlig uppgift att klara av. Även om personen kanske inte lider av alla dessa hälsoproblem, känner oro eller minskad motivering till att etablera sig är det oerhört höga krav som regeringen kräver att en individ ska klara av för att få fortsätta åtnjuta skydd och trygghet.

Det är svårt att förstå hur regeringen har tänkt kring dessa bestämmelser i den tillfälliga utlänningslagen. Flera remissinstanser har riktat kritik mot regeringen för att de anser att regeringen inte har utfört en konsekvensanalys om vad dessa bestämmelser kommer att innebära för asylsökande och det svenska samhället. Förvaltningsrätten i Malmö skriver att utlänningslagen bygger på decennier av överväganden om mottagande och integration av bland annat flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Enligt förvaltningsrätten i Malmö är inte den tillfälliga utlänningslagen underbyggd med den typ av utredning som är vanlig i lagstiftningsärenden. Dessutom är förvaltningsrätten i Malmö tveksamma till om beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen är uppfyllt. Vidare skriver förvaltningsrätten i Malmö att regeringen inte har undersökt om syftet med lagen, det vill säga minska antalet asylsökande till Sverige, kommer att uppnås genom införandet av lagen eller om antalet asylsökande styrs av andra faktorer. Regeringen införde den tillfälliga utlänningslagen väldigt hastigt utan någon konsekvensanalys. På bara några månader förändrades

grundläggande bestämmelser i den svenska asylrätten. Vad gäller syftet med lagen, att minska antalet asylsökande, så valde regeringen att införa den tillfälliga utlänningslagen trots att antalet asylsökande under 2016 utgjorde den lägsta siffran sedan 2009. En tänkbar anledning till att antalet asylsökande varit så lågt under 2016 är att Europas länder, däribland Sverige, har infört gränskontroller och id-kontroller som gör det svårare för asylsökande att ta sig till Europa och Sverige. Således kan det inte säkerställas att införandet av den tillfälliga utlänningslagen den 20 juli 2016 är det som minskade antalet asylsökande till Sverige. Det är helt enkelt svårt att förstå regeringens resonemang och vilken nytta den tillfälliga utlänningslagen kommer att göra i det svenska samhället. Allting tyder snarare på att den tillfälliga utlänningslagen kommer att skapa oro hos asylsökande, leda till fler sjukdomar hos asylsökande, minska motivationen till att etablera sig i Sverige, göra det näst intill omöjligt att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden samt leda till en försämrad integration.

7.4 Vilka möjliga konsekvenser för asylprocessen och myndigheterna i Sverige kan urskiljas av införandet av den tillfälliga utlänningslagen?

Efter att ha läst förarbetet till den tillfälliga utlänningslagen lämnas man med intrycket av att regeringen väldigt hastigt och utan någon större eftertanke har valt att införa den tillfälliga utlänningslagen. Att hela tiden bemöta den kritik som regeringen har fått av remissinstanserna med att det är en nödvändig åtgärd att införa den tillfälliga utlänningslagen för att minska antalet asylsökande till Sverige och på så vis skapa andrum i svenskt asylmottagande känns nästan lite desperat. Att regeringen dessutom delar remissinstansernas kritik vad gäller den negativa påverkan av införandet av den tillfälliga utlänningslagen på asylsökandes hälsa och nyanländas etablering i samhället blir märkligt. Det är svårt att förstå hur regeringen har

resonerat när regeringen delar remissinstansernas bedömning men ändå väljer att införa den tillfälliga utlänningslagen. Dessutom har många remissinstanser riktat kritik mot regeringen för att regeringen inte har utfört någon som helst analys över vilka konsekvenser som införandet av den tillfälliga utlänningslagen kommer att få i samhället. Kritiken har regeringen bemött med att det är en nödvändig åtgärd att införa den tillfälliga utlänningslagen för att minska antalet asylsökande till Sverige och på så vis skapa andrum i svenskt asylmottagande, vilket inte har något med saken att göra. Regeringen verkar inte alls ha resonerat kring hur införandet av den tillfälliga utlänningslagen kommer att påverka det svenska samhället i framtiden. Det verkar snarare som att regeringen har agerat under stor press under hösten 2015 och endast fokuserat på att få bukt med det stora antalet människor som kommit till Sverige för att söka asyl. Regeringen har uppmanat andra EU-medlemsstater att ta sitt ansvar och införa en jämnare fördelning av antalet asylsökande inom EU:s medlemsstater. När detta inte har fungerat har regeringen valt att införa den tillfälliga utlänningslagen i hopp om att fler asylsökande väljer andra EU-medlemsstater att söka asyl i samt att fler av EU:s medlemsstater tar sitt ansvar. Dock utgör inte införandet av den tillfälliga utlänningslagen en lösning på hur antalet asylsökande ska fördelas inom EU:s medlemsstater. Regeringen har inte anfört några argument som stöd för att antalet asylsökande kommer att minska genom införandet av den tillfälliga utlänningslagen. Att antalet asylsökande har minskat under 2016 kan lika gärna hänföras till att det har blivit mycket svårare att ta sig till Europa i och med att allt fler länder har valt att införa gränskontroller, än att regeringen valt att införa den tillfälliga utlänningslagen.

Tidigare i svensk rätt beviljades flyktingar och alternativt skyddsbehövande permanenta uppehållstillstånd. Detta då den asylsökandes skyddsbehov normalt sett kvarstår under en längre tid och om skyddsbehovet prövas på nytt efter kort tid så är läget ofta oförändrat. Således är det mer resurseffektivt ur administrativ synpunkt att redan vid första prövningstillfället bevilja en asylsökande permanent uppehållstillstånd,

istället för att göra flera prövningar av ett oförändrat skyddsbehov. Dessutom anses permanenta uppehållstillstånd underlätta för nyanlända att etablera sig i Sverige då nyanlända inte behöver känna osäkerhet inför framtiden utan kan i lugn och ro påbörja ett nytt liv i Sverige. Även fast remissinstanserna har påpekat ovanstående i sina remissyttrande har regeringen ändå valt att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd. Regeringen skriver att de delar remissinstansernas bedömning och anser att det är mer resurseffektivt för myndigheterna att endast pröva skyddsbehovet en gång, jämfört med flera gånger. Förvaltningsrätten i Malmö skriver att domstolarnas arbetsbelastning kommer att öka och handläggningstiderna kommer bli längre då fler asylsökande kommer att överklaga sina beslut. Detta eftersom det är mer gynnsamt att få flyktingstatus jämfört med alternativt skyddsbehövande då flyktingar har rätt till familjeåterförening och beviljas uppehållstillstånd på tre år. Trots detta väljer regeringen att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd utan att ens ha genomfört en kostnadsanalys eller liknande för att se hur mycket införandet kommer att kosta staten.

Flyktingar ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på tre år eftersom regeringen menar att deras skyddsbehov normalt sett kvarstår under en längre tid då de riskerar förföljelse i hemlandet. Alternativt skyddsbehövande ska beviljas uppehållstillstånd på 13 månader eftersom regeringen menar att deras skyddsbehov normalt sett inte kvarstår under en längre period. Hur vet regeringen hur länge en flyktings och en alternativt skyddsbehövandes skyddsbehov kvarstår? Att regeringen har valt att följa bestämmelserna i Skyddsgrundsdirektivet avseende längden på uppehållstillstånd är uppenbart. Vad som inte är uppenbart är hur regeringen har resonerat. Exempelvis har konflikten i Syrien pågått sedan 2011 och konflikten verkar inte vara över inom den närmaste framtiden. Således har de personer från Syrien som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande i praktiken haft ett skyddsbehov sedan 2011 och deras skyddsbehov kommer förmodligen kvarstå under en längre tid.

Vad gäller flyktingars och alternativt skyddsbehövandes bedömning av välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd vid ansökan om familjeåterförening skriver regeringen att vid bedömningen ska man ta hänsyn till att flyktingar har ett större skyddsbehov än alternativt skyddsbehövande. Detta kan tolkas som att regeringen mellan raderna menar att kärnfamiljen till en alternativt skyddsbehövande kan vänta under de tre år som den tillfälliga utlänningslagen är tillämplig men inte kärnfamiljen till en flykting. Inga familjemedlemmar ska behöva vänta i flera år för att bli beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon i Sverige. Exempelvis kan de familjemedlemmar som är kvar i Syrien inte vänta i flera år på en laglig väg att resa till Sverige. Migrationsverket har i sitt rättsliga ställningstagande om Syrien slagit fast att alla som återvänder till Syrien riskerar att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr, annan omänsklig behandling eller förnedrande behandling. Således innebär detta att alla som befinner sig i Syrien riskerar att utsättas för ovanstående då den rådande situationen av generellt våld i Syrien är så pass allvarlig. Majoriteten av de syrier som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige har fått uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande. 36 924 syrier har beviljats uppehållstillstånd under 2016 som alternativt skyddsbehövande, vilket kan jämföras med att endast 2121 syrier har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar. Således är det en mycket större andel syrier som beviljas uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande än som flyktingar. Detta innebär att dessa personer i högre utsträckning kommer att överklaga sina beslut, att dessa personer kommer behöva få sina uppehållstillstånd förlängda efter 13 månader, att dessa personer inte har rätt att återförenas med sina familjemedlemmar under de tre år som den tillfälliga utlänningslagen är tillämplig samt för att dessa personer ska kunna få permanent uppehållstillstånd måste de inom 13 månader kunna försörja sig. Regeringen verkar inte alls ha tänkt på hur detta kommer att påverka det svenska samhället de närmaste åren.

7.5 Slutsatser och avslutande kommentarer

Tidsbegränsade uppehållstillstånd är förenligt med både folkrätten och EU-rätten då det inte finns någon bindande bestämmelse som anger att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska beviljas permanenta uppehållstillstånd. Dock kan man argumentera för att tidsbegränsade uppehållstillstånd inte är i enlighet med barnets bästa. Bestämmelsen om barnets bästa återfinns i artikel 3 i Barnkonventionen och i portalparagrafen i 1 kap. 10 § utlänningslagen. Sverige är bunden av båda dessa bestämmelser.

Att flyktingar och inte alternativt skyddsbehövande ska ha rätt till familjeåterförening är i enlighet med Familjeåterföreningsdirektivet då alternativt skyddsbehövande inte omfattas av bestämmelserna i Familjeåterföreningsdirektivet. Av Familjeåterföreningsdirektivet följer att kärnfamiljen till en flykting ska beviljas uppehållstillstånd. Således är det förenligt med Familjeåterföreningsdirektivet att begränsa rätten till familjeåterförening till endast flyktingens kärnfamilj. Dock framgår det av Europadomstolens praxis att familjebegreppet i artikel 8 i EKMR omfattar fler familjemedlemmar än endast kärnfamiljen. Således kan man argumentera för att begränsa flyktingars rätt till familjeåterförening till endast kärnfamiljen i den tillfälliga utlänningslagen är i strid med artikel 8 i EKMR. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med EKMR. I artikel 8 i EKMR fastställs att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv. I artikel 14 i EKMR fastslås ett förbud mot diskriminering. Således kan man argumentera för att ta bort alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening i den tillfälliga utlänningslagen är i strid med både artikel 8 och artikel 14 i EKMR. Detta då det inte är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten att ta bort rätten till familjeåterförening, i enlighet med den andra punkten i artikel 8 i EKMR. Dessutom blir alternativt

skyddsbehövande diskriminerade gentemot flyktingar i enlighet med artikel 14 i EKMR då deras rätt till familjeåterförening helt tas bort i den tillfälliga utlänningslagen, även fast alternativt skyddsbehövande har ett lika stort behov av att återförenas med sina familjemedlemmar som flyktingar har.

Asylsökandes hälsa och nyanländas etablering i Sverige kommer att påverkas negativt av bestämmelserna om tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsad rätt till familjeåterförening i den tillfälliga utlänningslagen. Tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer leda till ökad oro hos asylsökande, vilket påverkar deras psykiska hälsa. Detta då asylsökande kommer känna osäkerhet inför framtiden och vad som kommer hända när deras tidsbegränsade uppehållstillstånd har löpt ut. Dessutom är det vanligt att asylsökande lider av psykiska besvär i form av depression eller posttraumatiskt stressyndrom då de har varit med om traumatiska händelser. Detta kommer i sin tur att bidra till att asylsökandes hälsa försämrans. Begränsad rätt till familjeåterförening kommer också att påverka asylsökandes hälsa på ett negativt sätt då asylsökande är oroliga för sina familjemedlemmar som är kvar i hemlandet. Vad gäller nyanländas etablering kommer tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsad rätt till familjeåterförening minska nyanländas motivation till att etablera sig i Sverige. Detta då nyanlända inte vet hur länge de kommer att få stanna i Sverige eller om deras familjemedlemmar någonsin kommer att få komma till Sverige.

Vad gäller bestämmelsen om att permanent uppehållstillstånd får beviljas om personen kan försörja sig i den tillfälliga utlänningslagen så omfattar bestämmelsen i praktiken endast alternativt skyddsbehövande. Detta då permanent uppehållstillstånd endast får beviljas efter att det tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut. Detta innebär att flyktingar som har tidsbegränsade uppehållstillstånd på tre år inte kan beviljas permanenta uppehållstillstånd i enlighet med den tillfälliga utlänningslagen då lagen endast ska gälla till och med den 19 juli 2019. Att alternativt skyddsbehövande ska hinna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden på

13 månader är osannolikt. Statistik från tidigare år visar att det i genomsnitt tar sju till nio år för nyanlända att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Således är det näst intill en omöjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd enligt bestämmelsen i den tillfälliga utlänningslagen.

Myndigheter, som exempelvis Migrationsverket, kommer att få en ökad arbetsbelastning då de tidsbegränsade uppehållstillstånden löper ut och alternativt skyddsbehövande ansöker om förlängning. Detta innebär i praktiken att skyddsbehoven för alternativt skyddsbehövande kommer att behövas prövas på nytt efter endast 13 månader. Majoriteten av de asylsökande som har medborgarskap i Syrien har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande. Konflikten i Syrien har pågått sedan 2011 och en lösning på konflikten verkar inte ske inom den närmsta tiden. Således kommer nog de flesta syrier som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande att ha ett oförändrat skyddsbehov. Detta innebär en ökad kostnad för staten som hade kunnat undvikas genom att bevilja asylsökande permanent uppehållstillstånd eller genom att ha en längre giltighetstid på tidsbegränsade uppehållstillstånden för alternativt skyddsbehövande. Även domstolarna kommer få en ökad arbetsbelastning då det är mer gynnsamt att beviljas uppehållstillstånd som flykting, vilket innebär att fler som fått uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande kommer välja att överklaga sina beslut.

Sammanfattningsvis är det svårt att se något positivt med införandet av den tillfälliga utlänningslagen. Införandet av den tillfälliga utlänningslagen kommer inte minska antalet asylsökande till Sverige och få fler av EU:s medlemsstater att ta sitt ansvar. Tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsad rätt till familjeåterförening kommer påverka asylsökandes hälsa och nyanländas etablering i Sverige på ett negativt sätt. Permanent uppehållstillstånd kommer vara näst intill omöjligt att få. Staten kommer få en ökad kostnad när de tidsbegränsade uppehållstillstånden ska förlängas samt då fler väljer att överklaga sina beslut. Även ökade kostnader i form av

vård är troligt då många asylsökande och nyanlända inte mår bra av dessa lagförändringar. Således är det enkelt att förstå varför så många remissinstanser var kritiska mot lagförslaget. Det som är svårare att förstå är regeringens beslut att införa den tillfälliga utlänningslagen.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Europeiska unionen

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, (2010/C83/02).

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

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.

Europarådet

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Rom 4 november 1950.

Förenta Nationerna

1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, 16 augusti 1954.

1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, *Protocol Relating to the Status of Refugees*, 25 augusti 1967.

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 december 1948, 217 A (III).

FN:s konvention om barnets rättigheter, UN General Assembly, *Convention on the Rights of the Child*, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, volume 1577, p. 3.

Propositioner

Proposition 1988/89:86. *Med förslag till utlänningslag m.m..*

Proposition 1996/97:25. *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.* Stockholm: Utrikesdepartementet.

Proposition 2009/10:60. *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering - egenansvar med professionellt stöd.* Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Proposition 2013/14:248. *Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.* Stockholm: Justitiedepartementet.

Proposition 2015/16:67. *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.* Stockholm: Näringsdepartementet.

Proposition 2015/16:174. *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.* Stockholm: Justitiedepartementet.

Rapporter

Riksrevisionens granskningsrapport 2015:17. *Nyanländas etablering - är statens insatser effektiva?*

Remissyttrande

Förvaltningsrätten i Malmö, "Utkast till lagrådsremiss: begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige", diarienummer FMA 2016/84-2.

Migrationsverket, "Remissvar på utkastet till lagrådsremiss: begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige", diarienummer 1.4.3-2016-26055.

Svensk författningssamling

SFS 1980:376. *Utlänningslag*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

SFS 1994:1219. *Lag om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2005:716. *Utlänningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2015:1073. *Lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet*. Stockholm: Näringsdepartementet.

SFS 2016:752. *Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Statens offentliga utredningar

SOU 2016:19. *Barnkonventionen blir svensk lag: betänkande av Barnrättighetsutredningen*. Stockholm: Wolters Kluwer.

Litteratur

Cassidy, Tony. *Stress, kognition och hälsa*. Första upplagan. Studentlitteratur, 2003.

Diesen, Christian, Lagerqvist, Annika, Roca, Veloz, Lindholm Billing, Karolina, Seidlitz, Madelaine, och Wahren Alexandra. *Prövning av migrationsärenden: bevis 8*. Andra upplagan. Norstedts Juridik, 2012.

Jonsson, Peter. *Stress vid kriser - grundläggande psykotraumatologi och praktisk krishantering*. Första upplagan. Nätnavet, 2005.

Sandesjö, Håkan, och Wikrén Gerhard. *Utlänningslagen: med kommentarer*. 10. uppl. Norstedts Juridik, 2014.

Seidlitz, Madelaine. *Asylrätt: en praktisk introduktion*. Första upplagan. Norstedts Juridik, 2014.

Artiklar

Anderfuhren-Wayne, Cynthia. "Family Unity in Immigration and Refugee Matters: United States and European Approaches", *International Journal of Refugee Law* volume 8 number 3 (1996), s. 347-382.

Asanovska, Gulber, Edgren, Joakim, Johansson, Björn och Jägervi Michelle. "Uppehållstillstånd kan ge psykiatriska komplikationer." *Läkartidningen* nummer 18–19 volym 106 (2009), s. 1268-1272.

Edwards, Alice. "Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention." *Melbourne Journal of International Law*, volume 13 (2012), s. 595-635.

Franzén, Lisa, Hultén, Peter och Wretman Max. "Överdosis av TBC-läkemedel ökar bland unga asylsökande." *Läkartidningen* nummer 47 volym 113 (2016), s. 2070-2071.

Hollander, Anna-Clara. "Flyktingar i Sverige löper högre risk att dö i hjärt-kärlsjukdom." *Läkartidningen* nummer 25 volym 109 (2012), s. 1220.

Kihlbom, Magnus. "Flyktingars apati och uppgivenhet välkänd och begriplig reaktion." *Läkartidningen* nummer 41 volym 103 (2006), s. 3084-3086.

Kjaerum, Morten. "Temporary protection in Europe in the 1990s." *International Journal of Refugee Law* volume 6 number 3 (1994), s. 444-456.

Kälin, Walter. "Temporary Protection in the EC: Refugee Law, Human Rights and the Temptations of Pragmatism", *German Yearbook of International Law*, volume 44 (2001), s. 202-236.

Noll, Gregor. "Sluta med radiologiska bedömningar av ensamkommande barn." *Läkartidningen* nummer 29–31 volym 111 (2014), s. 1220-1221.

Nygren, Åke, Wahlberg Kristina, Wiklander, Maria och Åsberg Marie. "Psykiskt sjuk av stress ... diagnostik, patofysiologi och rehabilitering." *Läkartidningen* nummer 36 volym 108 (2011), s. 1680-1683.

Peczenik, Aleksander. "Juridikens allmänna läror", *Svensk Juristtidning* häfte 3 (2005), s. 249-272.

Selye, Hans. "The Stress of Life: New Focal Point for Understanding Accidents." *Nursing Forum* volume 4 issue 1 (1965), s. 28-38.

von Knorring, Anne-Liis, von Knorring, Lars och Waern Margda. "Depression från vaggan till graven." *Läkartidningen* nummer 9-10 volym 110 (2013), s. 480-483.

Wilmsen, Brooke. "Family separation and the impacts on refugee settlement in Australia." *The Australian Journal of Social Issues* volume 48 issue 3 (2013), s. 241-262.

Studier

Ajdukovic, Dean, Bogic, Marija, Bremner, Stephen, Dusica, Morina, Franciskovic, Tanja, Galeazzi, Gian, Kucukalic, Abdulah, Lecic-Tosevski, Nexhmedin, Popovski, Mihajlo, Priebe, Stefan, Schützwohl, Matthias och Wang Duolao. "Factors associated with mental disorders in long-settled war refugees: refugees from the former Yugoslavia in Germany, Italy and the UK." *The British Journal of Psychiatry* volume 200 issue 3 (2012), s. 216-223.

Alzuhairi, Bushra, Brooks, Robert, Momartin, Shakeh, Silove, Derrick, Steel, Zachary och Susljik Ina. "Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees." *The British Journal of Psychiatry* volume 188 issue 1 (2006), s. 58-64.

Brooks, Robert, Bryant A. Richard, Nickerson, Angela, Silove, Derrick och Steel, Zachary, "The impact of fear for family on mental health in a resettled

Iraqi refugee community." *Journal of Psychiatric Research* volume 44 issue 4 (2010), s. 229-235.

Elektroniska källor

Europadomstolen, Europarådet och FRA, "Handbok om europeisk rätt rörande asyl, gränser och invandring." Senast ändrad 2014. Hämtad 7 december 2016. http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_SWE.pdf.

European Commission. "EU-Turkey Agreement: Questions and Answers." Senast ändrad 19 mars 2016. Hämtad 1 oktober 2016. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-963_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm).

Hamrén, Henrik och Persson, Daniel. "Professor vill ta bort faktorn trovärdighet". *Sydsvenskan*, 23 mars 2009. Hämtad 26 december 2016. <http://www.sydsvenskan.se/2009-03-23/professor-vill-ta-bort-faktorn-trovardighet>.

Lagerwall, Katarina. "Terrorexpert: Militära insatser mot IS räcker inte." *Dagens nyheter*, 4 augusti 2016. Hämtad 26 december 2016. <http://www.dn.se/nyheter/varlden/terrorexpert-militara-insatser-mot-is-racker-inte/>.

Lönnaeus, Olle. "Så vill EU tätta gränsen till Europa." *Sydsvenskan*, 26 januari 2016. Hämtad 1 oktober 2016. <http://www.sydsvenskan.se/2016-01-26/sa-vill-eu-tata-gransen-till-europa>.

Majlard, Jan. "Forskaren: Ett djävulskt terrorkoncept". *Svenska Dagbladet*, 20 december 2016. Hämtad 26 december 2016. <http://www.svd.se/svenske-terrorforskaren-jag-var-dar-flera-ganger>.

Migrationsverket. "Asylsökande till Sverige under 1984-1999." Hämtad den 3 oktober 2016.
<http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871598171/1460036842301/Asyls%C3%B6kande+till+Sverige+1984-1999.pdf>.

Migrationsverket. "Asylsökande till Sverige under 2000-2015." Hämtad den 3 oktober 2016.
<http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871598173/1460036885615/Asyls%C3%B6kande+till+Sverige+2000-2015.pdf>.

Migrationsverket. "Inkomna ansökningar om asyl 2015." Senast ändrad 1 januari 2016. Hämtad den 3 oktober 2016.
<http://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1aab/1451894593595/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+2015++Applicati+ons+for+asylum+received+2015.pdf>.

Migrationsverket, Lifos. "Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet". <http://lifos.migrationsverket.se/>

Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Lägesanalys: Syrien." Senast ändrad 14 oktober 2015. Hämtad den 7 december 2016.
<http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=35891>.

Migrationsverket. "Rättsligt ställningstagande angående prövningen av ansökningar från personer som åberopar att de kommer från Syrien - SR 40/2015." Senast ändrad den 6 november 2015. Hämtad den 10 december 2016.
<http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=36096>.

Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Temarapport: Irak: säkerhetsläget - första halvåret 2016." Senast ändrad 18 juli 2016. Hämtad den 7 december 2016.

<http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=37795>.

Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet. "Temarapport: Afghanistan - Säkerhetsläget, potentiellt utsatta personkategorier, situationen för kvinnor, barn, hazarer samt internflykt." Senast ändrad 29 september 2016. Hämtad den 7 december 2016.

<http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=38241>.

Migrationsverket. "Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak - SR 58/2016." Senast ändrad den 15 november 2016. Hämtad den 10 december 2016.

<http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=38486>.

Migrationsverket. "Beviljade uppehållstillstånd 2016." Senast ändrad 1 december 2016. Hämtad 7 december 2016.

<http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac387159ee19/1480688529449/Beviljade+uppeh%C3%A5llstillst%C3%A5nd+2016.pdf>.

Migrationsverket. "Inkomna ansökningar om asyl 2016." Senast ändrad 1 december 2016. Hämtad 7 december 2016.

<http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871592560/1480585373834/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+2016+-+Applications+for+asylum+received+2016.pdf>.

Migrationsverket. "Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 59/2016." Senast ändrad den 8 december 2016. Hämtad den 10 december 2016.

<http://lifos.migrationsverket.se/sokning.html?baseQuery=SR+59%2F2016>.

Missing Migrants Project. "Recorded deaths in the Mediterranean by month 2014-2016." Senast ändrad 22 december 2016. Hämtad 23 december 2016.

<https://missingmigrants.iom.int/mediterranean>.

Noll, Gregor. "Minska döden i Medelhavet med humanitära viseringar." *Göteborgs-Posten*, 1 juli 2015. Hämtad 26 december 2016. <http://www.gp.se/nyheter/debatt/minska-d%C3%B6den-i-medelhavet-med-humanit%C3%A4ra-viseringar-1.110043>.

Refugee Council. "The impact of limited leave on refugees in the UK - report 2010." Senast ändrad september 2010. Hämtad 7 december 2016. http://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/7080/Limited_leave_report_final_September.pdf.

Regeringskansliet. "Regeringen beslutar att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns." Senast ändrad 12 november 2015. Hämtad 1 oktober 2016. <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-beslutar-att-tillfalligt-aterinfora-granskontroll-vid-inre-grans/>.

Regeringskansliet. "Regeringen föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande." Senast ändrad 24 november 2015. Hämtad 1 oktober 2016. <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/>.

Regeringskansliet. "Regeringen beslutar att ytterligare förlänga gränskontroll vid inre gräns." Senast ändrad 11 november 2016. Hämtad 1 oktober 2016. <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/11/regeringen-beslutar-att-ytterligare-forlanga-granskontroll-vid-inre-grans/>.

Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter. "Konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har anslutit sig till." Hämtad 7 december 2016. <http://manskligarattigheter.dynamaster.se/Media/Get/303/konventioner-om-manskliga-rattigheter-som-sverige-har-undertecknat-pdf>.

Sverige för UNHCR. "Flykten till Europa 2015". Senast ändrad 5 januari 2016. Hämtad 7 december 2016. <https://sverigeforunhcr.se/blogg/flykten-till-europa-2015>.

TT. "Allt mer slutna gränser i Europa." *Svenska Dagbladet*, 5 mars 2016. Hämtad 1 oktober 2016. <http://www.svd.se/allt-mer-slutna-granser-i-europa>.

UNHCR. "States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol." Senast ändrad april 2015. Hämtad 1 oktober 2016. <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>.

UNHCR. "The sea route to Europe - The Mediterranean passage in the age of refugees." Senast ändrad 1 juli 2015. Hämtad 7 december 2016. <http://www.unhcr.org/5592bd059.html>.

Rättsfallsförteckning

Europadomstolen

A.A. mot Förenade kungariket no. 8000/08

Tuquabo-Tekle m.fl. mot Nederländerna no. 60665/00

Migrationsöverdomstolen

MIG 2013:16

MIG 2013:23

MIG 2015:21