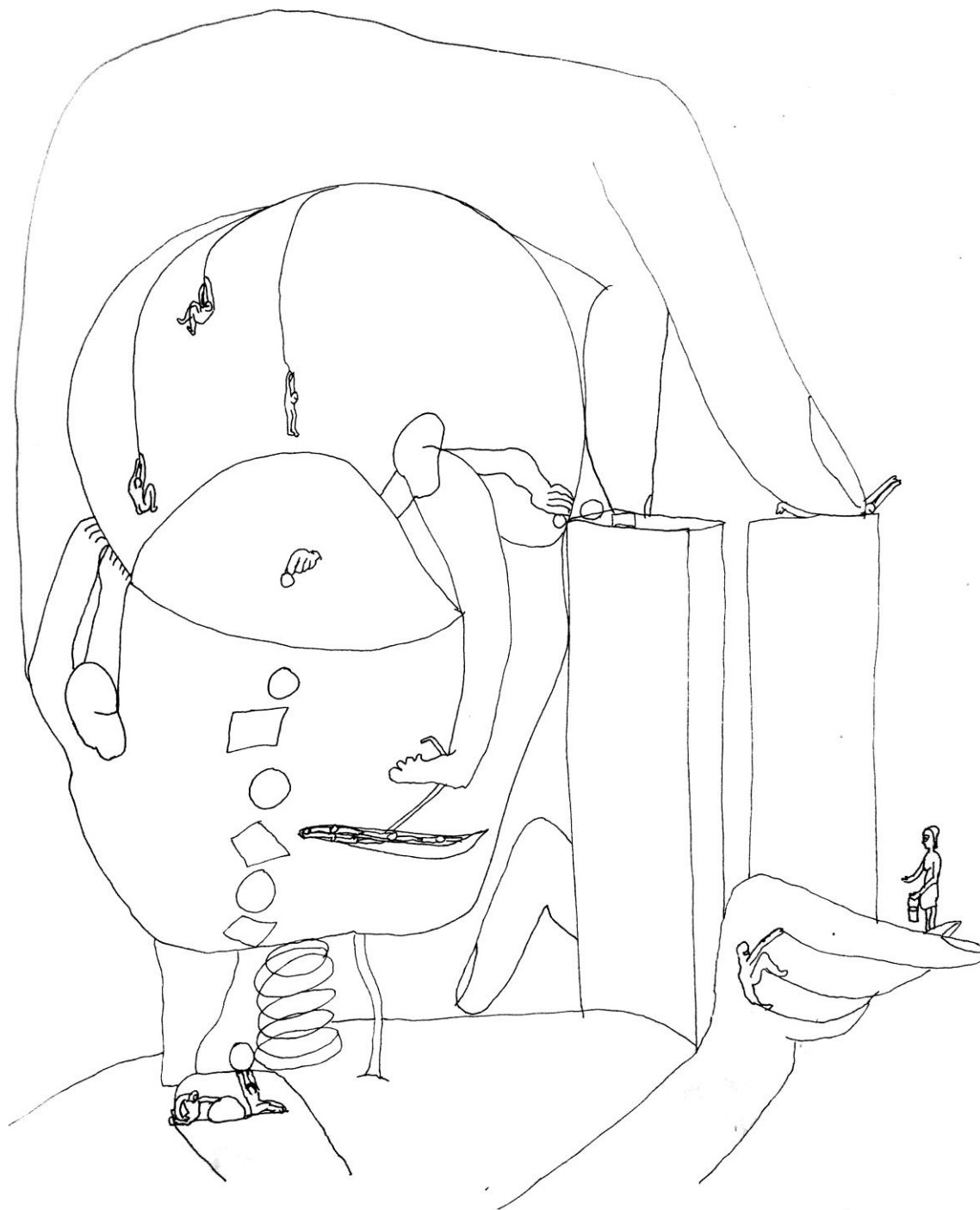


VILSE I ANDRUMMET

en utvärdering av den tillfälliga asyllagen



Migrationspolitiska S-föreningen
April 2018

Rapportförfattare: Sara Karlsson

Omslag: detalj ur Hans Wikstens tavla ”Förort” (1974)

Kort om Migrationspolitiska S-föreningen

Migrationspolitiska S-föreningen är en förening inom Stockholms arbetarekommun som grundades i maj 2013.

Migrationspolitiska S-föreningen vill bidra till att socialdemokratin formulerar en ny, tydlig och visionär migrationspolitik, utifrån arbetarrörelsens och den demokratiska och reformistiska socialismens bärande tankar om alla människors lika värde och rätt.

Vi vill ha en migrationspolitik som utgår från insikten om att pluralistiska samhällen inte bara är starkare, utvecklas snabbare och bättre, utan som även slår fast människors jämlikhet, utan åtskillnad på grund av härkomst.

Vi vill att socialdemokratin ska vara nationellt och internationellt välkänd för en tydlig migrationspolitik vägled av humanistiska principer. Migrationspolitiska S-föreningens långsiktiga vision är en värld utan gränser och global fri rörlighet för alla.

Vi verkar för en tydlig, och för allmänheten känd, socialdemokratisk migrationspolitik, med utgångspunkt i den demokratiska socialismens människo- och samhällssyn, i allas lika rätt och värde samt i politisk, ekonomisk och social jämlikhet.

Den svenska arbetarrörelsen har sina rötter i internationalism och solidaritet bortom nationalstaten och etnisk nationalism. Den formades av en gemenskap baserad på framtidstro i kontrast till 1800-talets snävt definierade identiteter av nationell tillhörighet och etnicitet. För Migrationspolitiska S-föreningen är det givet att arbetarrörelsen också idag ska omfamna visionen om en värld där alla dess medborgare tillerkänns samma rörelsefrihet.

En socialdemokratisk vision tar sin utgångspunkt i människors jämlikhet och lika värde, utan åtskillnad på grund av härkomst, etnicitet, medborgarskap, kön, ålder, sexuell identitet eller annan diskrimineringsgrund.

Därför måste även vår migrationspolitik återspegla dessa värden. I enlighet med denna insikt arbetar Migrationspolitiska S-föreningen för en förändring av svensk, europeisk och internationell migrationsrätt.

Sammanfattning

Vi i Migrationspolitiska S-föreningen aviserade redan inför Almedalen 2017 att vi hade bestämt oss för att göra en egen utvärdering av den tillfälliga asyllagen, som skulle komma på våren 2018 inför regeringens utvärderingsarbete. I november förra året meddelades dock att den utlovade kontrollstationen 2018 blev en avstämning inom regeringskansliet. Det ändrade inte våra planer.

På många sätt har det gått för kort tid för att göra en utvärdering av den tillfälliga lagen, och vi gör inga anspråk på att ha gjort ett heltäckande arbete. Men vi tycker oss ändå kunna beskriva tendenser och ge en inblick i hur lagen tillämpas.

Lagen tycks tillämpas spretigt. Detta var något som de instanser som tillämpar lagen varnade för, då det saknas praxis och ordentlig vägledning i förarbeten. På grund av detta, de problem med rättslig kvalitet som Migrationsverket egna uppföljningar visar samt den praxis som Sverige haft sedan länge att vara restriktivt med flyktingstatusförklaringar finns risk att Sverige bryter mot sina konventionsåtaganden.

De bestämmelser som antogs i den tillfälliga lagen drabbar människor. Det behövs inga särskilda studier för att förstå att det innebär enorma umbäranden att inte få återförenas med sin familj. Inte heller för att inse att ett tillfälligt uppehållstillstånd innebär en mer osäker situation. Det finns stöd för att den psykiska ohälsan påverkas av detta. Det går också att se tendenser till minskad studiemotivation bland nyanlända och att valideringsinsatser och kompletterande utbildningar väljs bort till förmån för att snabbt komma i arbete. Detta utan att särskilt många alls kunnat leva upp till kraven för att få permanent uppehållstillstånd tack vare egen försörjning. Detta riskerar också att ge strukturell obalans på arbetsmarknaden, då personer som skulle kunna ta mer högkvalificerade arbeten väljer bort den vägen för att komma i arbete snabbt. Dels riskerar vi att tappa viktig kompetens, och dels riskerar mer kortutbildade nyanlända då pressas ut från arbetsmarknaden.

Samtidigt finns ett väldigt svagt stöd för antagandet att det är den tillfälliga lagen som minskade antalet asylsökande till Sverige, det styrdes i huvudsak av andra faktorer. Det kan därför starkt ifrågasättas om åtgärderna faktiskt är proportionerliga, både ur ett juridiskt och politiskt perspektiv.

Nu pekar det mesta på att lagen kommer att förlängas, eller permanentas. Det finns en rad saker som behöver utvärderas, utredas och analyseras ordentligt. Och vi behöver diskutera om de svenska regelverken ska vara signalpolitiska verktyg som avskräcker från att söka sig till Sverige eller fungera som språngbräda för att etablera sig i ett nytt samhälle. Men den förskjutning som skett retoriskt och förändringarna av den politiska agendan riskerar att omöjliggöra sådana diskussioner och ett sådant arbete.

Vår ambition och förhoppning med denna rapport är att kunna bidra till att återföra diskussionen till dem det handlar om. Och till att finna ett humant, rättssäkert och förutsägbart sätt att avväga olika intressen och på bästa möjliga sätt hantera de migrationsströmmar som med all säkerhet kommer att fortsätta.

Migrationspolitiska S-föreningen april 2018

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Inledning	6
2	Den tillfälliga lagen	7
2.1	Skyddsgrunden "övrigt skyddsbehövande" tillämpas inte	8
2.2	Den humanitära tillståndsgrunden inskränks	8
2.3	Tillfälliga uppehållstillstånd	9
2.4	Kraftiga begränsningar av rätten till familjeåterförening	10
2.5	Undantag	11
2.6	"Gymnasielagen"	11
3	Utvärdering	11
3.1	Minskat antal asylsökande i Sverige	12
3.2	Asylsökande till EU och fördelning inom unionen	14
3.3	Kostnader och administrativ börda för myndigheter och domstolar	16
3.4	Kapacitetsutbyggnad	17
3.5	Tillämpning	18
3.5.1	"Ventiler"	19
3.5.2	Synnerligen/särskilt ömmande omständigheter	20
3.5.3	Familjeåterförening	22
3.5.4	PUT för barn i vissa undantagsfall	23
3.5.5	Statusbedömningar	24
3.5.6	Ändringsfrekvens i domstol	26
3.6	PUT vid egen försörjning	27
3.7	Etablering i arbete och samhällsliv	28
3.8	Den humanitära situationen	30
3.9	Ensamkommande barn och ungdomar	31
4	Analys och slutsatser	33
4.1	Regeringens uteblivna utvärdering	33
4.2	Lagens effekter	34
4.3	Svenska konventionsåtaganden	34
4.4	Vad händer vid den tillfälliga lagens upphörande?	36
5	Källor	38

1 Inledning

Den sista veckan i november 2015 har skrivit in sig i historieböckerna som då Tvärvändningen skedde. På rekordkort tid gick vi från högtidliga löften om ett Europa där vi inte skall bygga några murar till att införa EU:s miniminivå för asylpolitiken. På regeringens pressträff den 24 november lanserades konceptet ”andrum i flyktingmottagandet” och Åsa Romson grät inför det samlade pressuppbådet.

Under ett antal år innan detta hade synen på asylpolitiken i Sverige förskjutits mot ett allt mer humanitärt perspektiv. Detta kan tolkas på olika sätt. En del gör det enbart till en fråga om att de etablerade partierna ville markera sitt avståndstagande gentemot SD, och att det gjordes genom att ta kliv från SD:s uppfattningar om migrationspolitiken. Men det är en allt för smal analys. Synen på migration och gränser följer en allmän liberalisering i synen på enskilda individer och individuella rättigheter, vilket fått genomslag också i synen på jämställdhet och hbtq-personers rättigheter. De flesta svenska partier omfamnade denna utveckling, mer eller mindre, och ville vara progressiva i denna bemärkelse.

Sommaren och tidig höst 2015 kulminerade den politiska uppslutningen för asylrätten i Sverige. Rekordmånga migranter dog när de försökte ta sig över medelhavet för att söka asyl i Europa och bilden av den kurdisk-syriske pojken Alan Kurdi som spolats upp på en strand hjälpte till att mobilisera enorma ideella insatser för de personer som lyckades ta sig hit. Pengar samlades in, det byggdes en hel logistikkedja med frivilliga krafter som hjälpte människor med transporter och allt från kläder och hygienprodukter till juridisk rådgivning.

Men samtidigt som detta skedde mobiliserade andra för en reaktion. Den pendelrörelse som de senaste årens förskjutning inneburit var på väg att slå tillbaka med full kraft. De som även sedan tidigare motarbetat en ”generös” flyktingpolitik fick nu hjälp av kommunala företrädare som såg ansträngda verksamheter och stressade medarbetare. Trots att denna ansträngning var ojämnt fördelad över landet – på vissa håll gick det knappast att tala om någon ansträngning alls – skapades snabbt bilden av att situationen var utom kontroll. Det pratades till och med om systemkollaps. Opinionen lystade och regeringen tappade stöd.

Det var uppenbart för alla att det som utspelade sig var ett misslyckande för EU-samarbetet. Den svenska regeringen jobbade hårt på att få till överenskommelser som skulle förbättra fördelningen av asylsökande inom unionen och lätta på trycket mot länder som Sverige, Tyskland och Österrike. Den inrikespolitiska diskussionen handlade dock allt mer om hur vi skulle få människor att inte söka sig till Sverige.

Under hösten pågick förhandlingar mellan regeringen, de borgerliga partierna och Vänsterpartiet. Olika förslag om tillfälliga uppehållstillstånd hördes i debatten men många höll emot. I oktober hade regeringen och de borgerliga partierna kommit över-

ens, V hoppade av. Tillfälliga (treåriga) uppehållstillstånd skulle införas liksom hårdare försörjningskrav för familjeåterförening. Samtidigt skulle alla kommuner tvingas ta emot nyanlända. Utåt sett var det en kompromiss där regeringen fick ge sig på det första och de borgerliga partierna (förutom C) på det andra. Men i själva verket – vilket också var uppenbart för personer med insyn i ledningen hos S eller MP – pågick under hela tiden ett intensivt arbete där S försökte förmå MP att skärpa flyktingpolitiken. Detta under hårt yttre tryck från framför allt Moderaterna som opinionsbildade för att ”direktavvisa” asylsökande vid gränsen.

Socialdemokraternas partiledning hade redan innan uppgörelsen med de borgerliga partierna beslutat sig för att försöka driva igenom mycket långtgående åtstramningar av svensk flyktingpolitik. Till slut fattade Miljöpartiet, under hård press, beslut om att stanna i regeringen och gå med på att anpassa det svenska regelverket till EU:s minimum. De hänvisade till att "andrummet" skulle användas för att bygga ut kapaciteten i mottagandet. Varken sittande eller tidigare regering hade vidtagit åtgärder för att öka kapaciteten, trots att mottagandet redan ökat de föregående åren.

Det var inte bara Åsa Romson som grät den 24 november 2015. Uppgårelsen togs emot med förståelse men det var också med hård kritik och tunga hjärtan. Också inom socialdemokratin.

Tiden efter detta präglades av införandet av ID-kontrollerna – som till skillnad mot gränskontrollerna handlade om att förhindra människor att nå den svenska gränsen för att söka asyl – som skapade kaos i Öresundspendlingen men också föreföll minska antalet asylsökande. Regeringens arbete kantades också av kritik mot hur beredningskravet nonchalerades, och en hård dragkamp om hur EU:s miniminivå i praktiken skulle formuleras.

2 Den tillfälliga lagen

Propositionen som till sist kom i april 2016 gavs namnet ”tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige”.¹ Förslaget föregicks av en relativt kort beredning (men längre än regeringen tänkt sig) där ett utkast till lagrådsremiss gick på remiss till ett antal olika myndigheter och andra remissinstanser. Kritiken från remissinstanserna var massiv, vilket vi återkommer till, och på några punkter ändrades förslaget innan det gick vidare till lagrådet. Även efter lagrådets granskning gjordes mindre justeringar innan propositionen landade på riksdagens bord. Förslaget antogs av riksdagen 21 juni 2016 och trädde i kraft 20 juli samma år. Regeringsföreträdare poängterade att lagen var just tillfällig och att det inte fanns några planer på att göra den permanent.

Den tillfälliga lagen ersätter inte nuvarande utlänningslag utan är lagtekniskt konstruerad så att den ligger ”ovanpå” utlänningslagen² och upphör att gälla efter tre år, då den

¹ Prop. 2015/16:174

² Utlänningslag (2005:716) som hädanefter förkortas UtLL

ordinarie utlänningslagen åter träder i kraft. Tanken med begränsningarna är att gå ner till ett minimum av vad internationella konventioner och EU-rätt kräver av oss. Det innebär att på de områden där utlänningslagens bestämmelser går utöver våra internationella åtaganden ska dessa inte tillämpas. Vilka bestämmelser som inte ska tillämpas och vad som ska gälla i stället anges i den tillfälliga lagen. Vad lagen innebär i huvudsak skall diskuteras i följande stycken (2.1 -2.5).

2.1 Skyddsgrunden ”övrigt skyddsbehövande” tillämpas inte

Som övrigt skyddsbehövande kan uppehållstillstånd beviljas någon som

behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof”.³

Denna skyddsgrund tillämpas inte under tiden den tillfälliga lagen gäller.

2.2 Den humanitära tillståndsgrunden inskränks

Om den sökande inte anses ha skyddsbehov kan enligt utlänningslagen uppehållstillstånd ges

om det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.⁴

För barn får uppehållstillstånd enligt första stycket beviljas ”om omständigheterna är särskilt ömmande”.

I den tillfälliga lagen begränsas denna humanitära tillståndsgrund genom att bestämmelsen bara får tillämpas ”om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlänningsen”, vilket anges i 11 § tillfälliga lagen. Regeringen skriver i förarbeten att bestämmelsen i utlänningslagen inte bör tillämpas eftersom det går utöver vad vi är skyldiga enligt internationell rätt. De menar dock att det måste finnas en möjlighet att ge uppehållstillstånd till personer som befinner sig i landet men inte bedöms ha skyddsbehov, då det kan uppkomma situationer som skulle innebära konventionsbrott.

Regeringen hänvisar till ett par av Migrationsöverdomstolens uttalanden om rätten till skydd för privat- och familjeliv i artikel 8 i Europakonventionen samt att utvisning av svårt sjuka personer i vissa fall skulle kunna anses utgöra omänsklig och förnedrande behandling enligt artikel 3 i samma konvention. Propositionen ger utöver det ingen väg-

³ 4 kap 2 a § UtlL

⁴ 5 kap 6 § UtlL

ledning om vad som skulle kunna utgöra ett sådant brott mot svenska konventionsåtaganden och lämnar därmed till Migrationsverket och förvaltningsdomstolarna att direkt tillämpa internationella konventioner. Detta är ovanligt, då det i Sverige normalt anses åligga lagstiftaren att förhålla sig till konventionsåtaganden i själva lagstiftningsarbetet. Detta mötte också stark kritik bland remissinstanserna.

2.3 Tillfälliga uppehållstillstånd

Permanent uppehållstillstånd har varit huvudregel vid beviljande av uppehållstillstånd på skyddsgrund oavsett statusförklaring (flykting, alternativt eller övrigt skyddsbehövande) i Sverige sedan 1984. I den tillfälliga lagen görs i stället tillfälliga uppehållstillstånd till huvudregel. För flyktingar treåriga uppehållstillstånd och för alternativt skyddsbehövande uppehållstillstånd på tretton månader.

Tretton månader gäller också vid uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder, vid tillämpning av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter samt på grund av anknytning, alltså familjeåterförening. När ett uppehållstillstånd går ut kan personen få sitt skyddsbehov prövat igen, och om skyddsbehovet kvarstår ska tillståndet förlängas med två år för den som haft ett tillstånd på 13 månader och 13 månader för den som haft ett tillstånd på tre år. Kvotflyktingar är undantagna och ges även fortsatt permanenta uppehållstillstånd.

Efter kritik från remissinstanser som Röda Korset lade regeringen till ett undantag och barn kan beviljas permanent uppehållstillstånd

om det vid en samlad bedömning av barnets situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter relaterat till ett varaktigt nedsatt hälsotillståndänd hos barnet att det absolut krävs att han eller hon beviljas ett permanent uppehållstillstånd.⁵

Som exempel nämns i propositionen att ett permanent uppehållstillstånd kan anses nödvändigt för att möjliggöra effektiv vård och rehabilitering för barn som lider av trauma eller tortyrskador, eller varit utsatt för människohandel. Viktigt att understryka är att detta inte utgör en egen grund för uppehållstillstånd utan enbart handlar om att kunna bevilja ett permanent uppehållstillstånd.

I enlighet med den blocköverskridande migrationspolitiska överenskommelsen som slöts i oktober 2015 infördes även en möjlighet till permanent uppehållstillstånd om personen vid en förlängning av tillståndet kan visa att hen kan försörja sig. Syftet är att öka incitamenten att arbeta. För personer upp till 25 får denna bestämmelse bara tillämpas om personen fullgjort sin gymnasieutbildning, detta för att inte skapa incitament att hoppa av gymnasiet.

⁵ 18 § tillfälliga lagen

2.4 Kraftiga begränsningar av rätten till familjeåterförening

I Utlänningslagen ser rätten att återförenas med sin familj inte olika ut beroende om en person bedömts vara flykting eller alternativt skyddsbehövande. I den tillfälliga lagen däremot är skillnaden stor eftersom flyktingar har större rättigheter enligt EU-rätten. Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en skyddsbehövande får enligt den tillfälliga lagen bara ges om anknytningspersonen är flykting. Alternativt skyddsbehövande, vilka utgör merparten av de som får uppehållstillstånd på skyddsgrund, förlorar därmed rätten att återförenas med sin familj.

Även i detta sammanhang har en möjlighet till undantag införts, om det skulle strida mot svenska konventionsåtaganden att neka en anhörig uppehållstillstånd. Både avseende alternativt skyddsbehövande och avseende försörjningskravet. Bestämmelsen återfinns i 13 § tillfälliga lagen. I propositionen resonerar regeringen kring de bestämmelser som finns i Europakonventionen samt i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna om rätten till privatliv och rätten till familjeåterförening. Regeringen konstaterar att rätten inte är absolut utan får inskränkas om det är proportionerligt, vilket de anser att det är gällande alternativt skyddsbehövande. De kan dock inte utesluta att det i undantagsfall finns omständigheter som gör att detta kan strida mot svenska konventionsåtaganden och därför finns en sådan undantagsbestämmelse. Det finns dock ingenting i regeringens resonemang som ger någon vägledning om vad som skulle kunna utgöra omständigheter i ett sådant undantagsfall.

Den tillfälliga lagen skärper också det försörjningskrav som ska ställas på anknytningspersonen för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas den anhöriga. Försörjningskrav har införts tidigare och ändrats. Undantag har exempelvis funnits för barnfamiljer och för svenska medborgare. Den tillfälliga lagen ställer försörjningskrav utan undantag och skärper dessutom kravet så att anknytningspersonen måste kunna försörja sig själv och den/de anhöriga samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig själv och den/de anhöriga. Försörjningskravet gäller inte i de fall anknytningspersonen är ett barn. Försörjningskravet träder i kraft tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd.

Redan vid presskonferensen 24 november 2015, långt innan propositionen var framskriven, meddelades att undantag från de skärpta reglerna för familjeåterförening skulle göras för personer som sökt asyl innan 24 november. Hur omfattande undantaget skulle vara var oklart men av den färdiga lagtexten framgick senare att de som sökt asyl senast 24 november och som bedöms som alternativt skyddsbehövande ska ha rätt till familjeåterförening, dock med det utvidgade försörjningskravet i den tillfälliga lagen.

2.5 Undantag

Förutom de undantag från bestämmelserna i den tillfälliga lagen som redan beskrivits ovan beslutades att för barn, samt för familjer där barn ingår, som ansökt om asyl senast den 24 november 2015 ska den ordinarie utlänningslagen tillämpas i frågor om skyddsgrund samt om längd på uppehållstillstånd.

2.6 "Gymnasielagen"

I februari 2017 la regeringen fram en proposition om kompletteringar av den tillfälliga lagen avseende möjlighet till längre uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå.⁶ Förslaget antogs i riksdagen och trädde i kraft 1 juni 2017. Personer mellan 17 och 25 ska kunna ges tillfälliga uppehållstillstånd som gäller den tid som en persons studieplan omfattar samt sex månader utöver det, i syfte att personen ska ha möjlighet att ordna ett arbete och försörjning som kan ge permanent uppehållstillstånd.

Bestämmelserna är tillämpliga i de fall där en ungdom beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd på skyddsgrund eller i de fall personen är minderårig om tillstånd beviljas på grund av att det saknas ordnat mottagande i hemlandet. De är också tillämpliga i de fall där skyddsbehovet inte kvarstår när ett tillstånd löper ut, men ungdomen studerar på gymnasienivå.

Den 19 april 2018 lämnade regeringen en proposition om "Ny möjlighet till uppehållstillstånd".⁷ Där föreslås en ny grund för uppehållstillstånd - studier på gymnasial nivå eller motsvarande. Dessutom frångås kravet att behöva ha gjort sin identitet sannolik. Detta gäller de ensamkommande som ansökt om asyl innan 24 november 2015, har fyllt 18 år under processen samt har fått vänta minst 15 månader på sitt första beslut.

3 Utvärdering

När regeringen la fram förslaget till en tillfällig lag var det med budskapet att de förvisso insåg att det som föreslogs var saker som skulle försätta människor i en svår humanitär situation och som skulle kunna hämma nyanländas etablering, men att det var nödvändigt att införa dessa begränsningar. Det utlovades dock en "kontrollstation" efter två år, för att kunna göra en bedömning av om lagen skulle behöva ligga fast eller om den skulle kunna upphävas i förtid. Någon närmre precisering av vad kontrollstationen skulle innebära presenterades inte, mer än att konsekvenserna av lagen och behovet av den skulle analyseras.

I propositionen om den tillfälliga lagen finns en konsekvensanalys där regeringens bedömning sammanfattas så här:

⁶ 2017/18:252

⁷ Prop. 2017/18:252

Förslagen kommer att medföra att statens kostnader för asylprövning, mottagande och prövning i anknytningsärenden minskar. Vissa myndigheter kan i enskilda ärenden få en ökad arbetsbörda men som helhet kommer förslagen att innebära lättnader för myndigheterna.⁸

Som tidigare nämnts lämnade remissinstanserna mycket stark kritik mot lagförslaget, och många avstyrkte förslaget i sin helhet. En av punkterna som kritiken riktades mot var avsaknaden av en ordentlig konsekvensanalys. Förutom att det är en brist i beredningsarbetet blir det också svårare att utifrån lagstiftarens syfte och analys utvärdera lagstiftningens effekter.

I propositionens kapitel om konsekvensanalys redogör regeringen kortfattat för en del av remissinstansernas kritik men konstaterar att förändringarna är nödvändiga för att antalet asylsökande ska kunna hållas på en hanterbar nivå. De skriver också att de särskilt kommer att följa konsekvenserna ur ett barnrättsperspektiv samt för individers etablering i arbete och samhällsliv.

Denna utvärdering, som inte på något sätt gör anspråk på att vara heltäckande, kommer därför att ta avstamp i de syften som regeringen uttryckt samt i ett antal av de farhågor som remissinstanser uttryckt kring konsekvenser av den tillfälliga lagen.

3.1 Minskat antal asylsökande i Sverige

Regeringens uttryckliga syfte med att föreslå regeländringarna i den tillfälliga begränsningslagen var att antalet asylsökande i Sverige skulle minska. Regeringen poängterade också att detta skulle leda till att fler sökte asyl i andra EU-länder.

Antalet asylsökande i Sverige hade ökat under ett antal år sedan inbördeskriget i Syrien brutit ut (2011), och 2014 tog Sverige emot 81 301 asylsökande. Det var ett antal som låg i paritet med rekordåret 1992, mitt under brinnande krig på Balkan, då ca 84 000 personer sökte asyl i Sverige. Migrationsverket prognostiserade för att 2015 skulle bli ungefär som 2014, och i prognosen i juli reviderade verket ner siffran något till 73 000 asylsökande. Efter detta började en kraftig ökning av antalet asylsökande och när en ny prognos presenterades i oktober var siffran justerad till mellan 140 000 och 190 000 asylsökande för det innevarande året och 100 000 till 170 000 för år 2016.⁹

I mitten av november 2015 kulminerade antalet asylsökande som då låg på över 10 000 asylsökande i veckan. Sedan sjönk antalet drastiskt under december månad för att i början av 2016 vara nere på 1000 i veckan. Minskningen fortsatte och 2016 låg antalet asylsökande stabilt på ca 500 personer i veckan. Det är betydligt mindre än Migrationsverkets prognos från februari 2016 som räknade på scenarier mellan 70 000 och 140 000 personer. I prognosen tryckte de dock på att den var mycket osäker.¹⁰

⁸ Prop. 2015/26:174 s 68

⁹ SvD (2015)

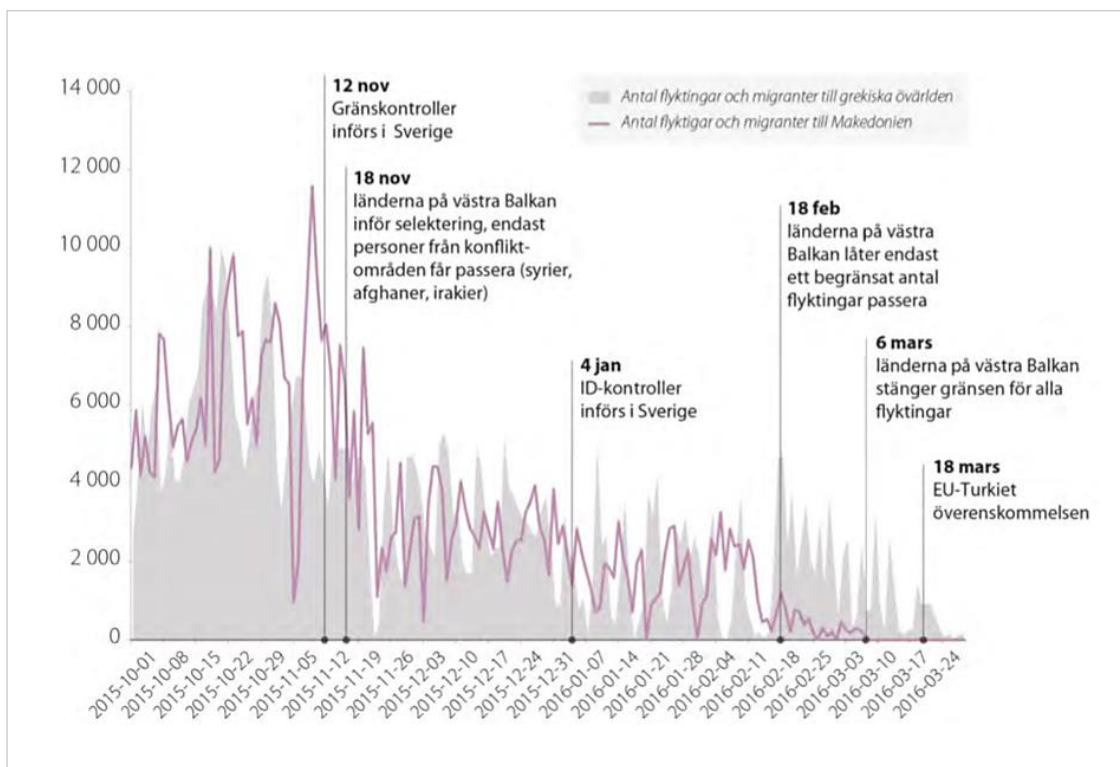
¹⁰ Migrationsverket (2016a)

Regeringens önskan har gått i uppfyllelse. Vi har sett en kraftig och varaktig minskning av antalet asylsökande. Det är dock inte samma sak som att den tillfälliga lagen nått sitt syfte. Det förutsätter nämligen att minskningen **beror** på den tillfälliga lagen och dessutom att fler söker asyl i andra EU-länder.

Det går inte att säga något exakt om kausala samband i detta. Hur migrationsströmmar rör sig och förändras är en komplex fråga beroende av många olika faktorer. Men mycket talar för att den tillfälliga lagen enbart spelade en marginell roll i minskningen av antalet asylsökande till Sverige, vilket vi återkommer till. Däremot bedömer vi att ID-kontrollerna, som infördes 4 januari 2016 och som förlades i Danmark i syfte att förhindra människor att ta sig till svenska gränsen och söka asyl, har haft en sådan effekt.

När Migrationsverket kom med en ny prognos i april 2016 var den övergripande analysen att allt färre hade möjlighet att ta sig till Sverige.¹¹ Där beskrivs hur de olika gränskontrollerande åtgärderna i Europa stärkts, hur den så kallade västra Balkanrutten stängts även för syrier, afghaner och irakier och de förväntade effekterna av EU:s avtal med Turkiet om att stoppa flykting- och migrantbåtarna över Medelhavet samt att effektivt hindra syriska flyktingar från att lämna Syrien och ta sig in i Turkiet.

Diagram 1: Tidslinje utveckling oktober 2015 – april 2016¹²



¹¹ Migrationsverket (2016b)

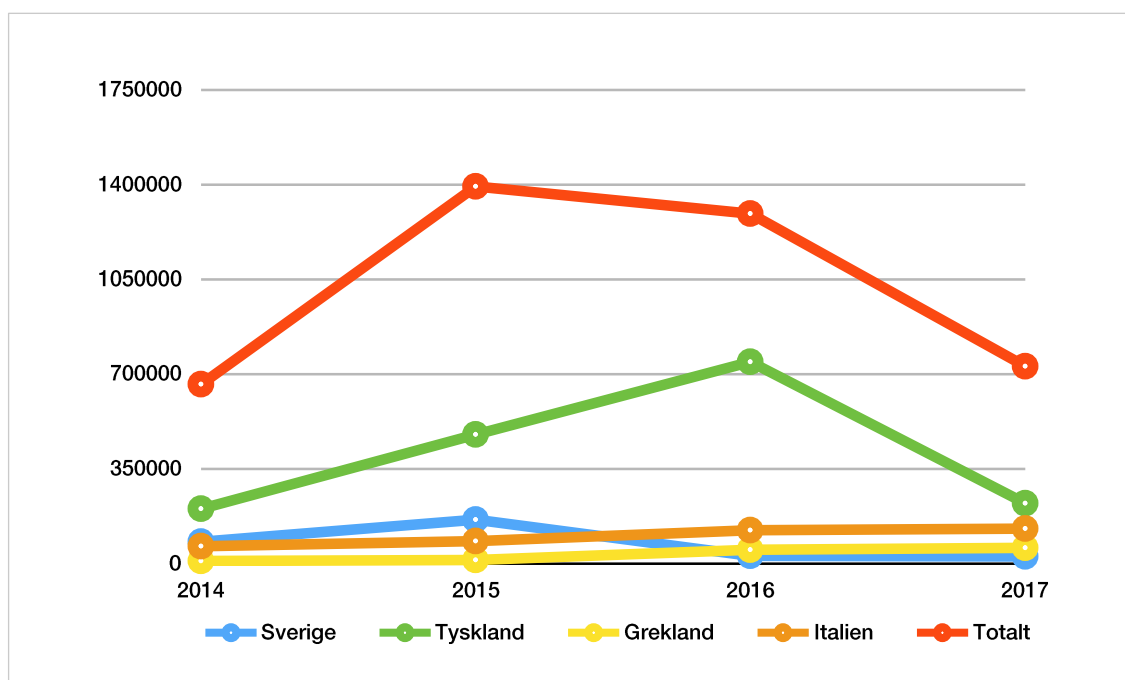
¹² Bilden är hämtad från Migrationsverket (2016b) och data i översikten är hämtad från UNHCR

Den kraftiga minskningen inträffar långt innan den tillfälliga lagen trätt i kraft. Signalen från Sverige om att flyktingpolitiken var på väg att stramas upp, samt att beslut i ett möjligt asylärende skulle komma att dra ut på tiden så att nya bestämmelser skulle hinna träda i kraft, **kan** ha haft betydelse för ett fåtal mycket välinformerade potentiella asylsökande. Men det kan knappast beskrivas som ett aktivt val från människor på flykt att inte söka asyl i Sverige i någon större omfattning. Däremot skulle man kunna argumentera för att den signal som Sverige sände ut i och med omläggningen av politiken drev på de olika kontrollåtgärder som sedan följde i andra länder, det som brukar benämnas som dominoeffekten. Den svenska åtgärden var i så fall kontraproduktiv för målet att driva fram ökat ansvarstagande i övriga Europa.

3.2 Asylsökande till EU och fördelning inom unionen

Förutom att minska antalet asylsökande till Sverige var syftet att förmå andra medlemsstater att ta ett större ansvar för mottagandet av de asylsökande till EU. Sveriges andel av det totala antalet asylsökande till EU har minskat från drygt 12 procent 2014 till drygt 3 procent 2017. Den lägsta noteringen var 2016 då andelen var nere på 2,23 procent. Året med högst tryck för svensk del, 2015, var andelen 11,65 procent.¹³

Diagram 2: Antalet asylsökande i EU 2014-2017¹⁴



¹³ Eurostat (2018). Diagrammet visar det totala antalet asylsökande till EU samt till de medlemsländer med störst ökning respektive minskning 2014-2017.

¹⁴ Eurostat (2018)

Bedömningen om huruvida detta ska räknas som en framgång för svensk politik måste dock också vägas mot utvecklingen totalt sett. Sveriges andel av asylsökande till EU har minskat men den totala siffran asylsökande i Europa har sjunkit dramatiskt 2017. Anledningen till att Tysklands andel når sin höjdpunkt senare än Sverige är att det fanns en stor mängd människor, uppskattningsvis 300 000 personer som registrerats i Tyskland men inte formellt sökt asyl 2015. Det bidrar därmed också till en eftersläpning från 2015 till 2016 för statistiken på totalen.

De länder där andelen asylsökande ökat mest är länder med kust mot Medelhavet, som redan innan var hårt ansträngda. Till exempel i Italien ökade antalet asylsökande något från 2016 till 2017, trots att det totala antalet gick från 1 292 740 till 728 470, en minskning med över 43 procent.

I sammanhanget kan nämnas att Europadomstolen i ett avgörande 2014 slog fast att utvisningar av barnfamiljer till Italien inte får ske utan individuella garantier om hur de tas emot. Familjen hade i sin överklagan anfört att Italiens mottagande var så dåligt att överföringen till landet skulle strida mot förbudet mot tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3 Europakonventionen).¹⁵

Överföringar till Grekland har sedan 2010 inte genomförts på grund av förhållandena i landets flyktingmottagande.

Många av de asylsökande som trots EU:s överenskommelse med Turkiet och stängda rutter lyckas ta sig till EU fastnar i stängda läger i Italien eller Grekland. Många vittnesmål om missförhållanden i lägren har framkommit, detta trots att lägren är stängda för de flesta frivilligorganisationer.¹⁶

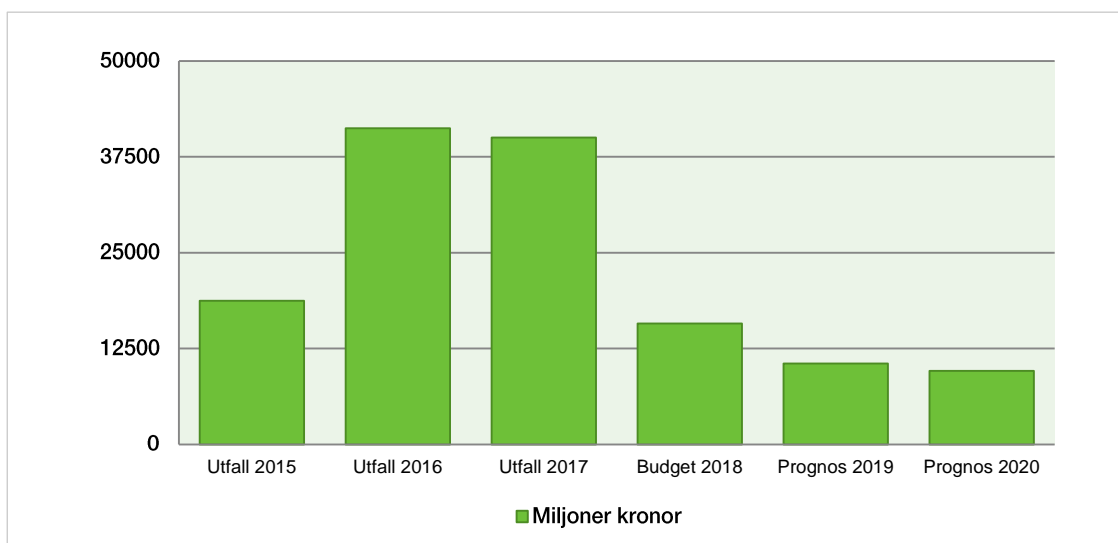
¹⁵ FaRR (2014)

¹⁶ Människor och Migration (2016)

3.3 Kostnader och administrativ börda för myndigheter och domstolar

Kostnadsutvecklingen för mottagandet av asylsökande ökade kraftigt när antalet asylsökande ökade och just minskade kostnader var en av de saker som regeringen pekade på i sin konsekvensanalys. Det som avses är i första hand statens initiala kostnader för mottagande.

Diagram 3: Kostnader asylmottagningen 2015 - 2020¹⁷



Kostnaden kulminerade 2016 men låg kvar på en hög nivå 2017. Även om antalet asylsökande var lågt dessa år var många personer inskrivna hos Migrationsverket och många av besluten fattades under de åren. För 2018 och framåt förväntas kostnaderna minska kraftigt. Detta handlar som sagt enbart om initiala mottagningskostnader. De långsiktiga ekonomiska konsekvenserna beror på hur väl människor etablerar sig på arbetsmarknaden, och där går trenden åt rätt håll. Långsiktiga ekonomiska vinster/kostnader av migration är dock inte föremål för denna rapport.

Regeringen pekade också på att arbetsbördan för myndigheterna som helhet skulle lätta med ett minskat antal asylsökande. Det är en logisk förutsägelse. Samtidigt var en vanlig kritik bland remissinstanserna att ändringarna av lagstiftningen skulle leda till ökad administrativ börda. Dels på grund av de tillfälliga uppehållstillstånden som behöver förnyas med korta mellanrum, och dels på grund av att antalet överklaganden av statusförklaring skulle öka. Det är också en logisk förutsägelse. Båda saker kan vara sanna samtidigt. Att spekulera i alternativa scenarier och dess konsekvenser för myndigheters och domstolars arbetsbörda är vanskligt, men naturligtvis hade ett fortsatt högt antal asylsökande varit en stor ansträngning för myndigheter som redan var under

¹⁷ Underlag för sammanställningen kommer från ESV (2017) och ESV (2018) samt Prop. 2017/18:1

press. Handläggningstiderna hos Migrationsverket har blivit mycket långa, den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden var i slutet av 2017 ett år och åtta månader.¹⁸ Migrationsverket har visserligen prioriterat enkla ärenden och väntat med de mer komplicerade vilket påverkar denna siffra. Men givetvis hade en fortsatt hög inkommande ärendemängd påverkat arbetsbördan.

3.4 Kapacitetsutbyggnad

När förslaget till åtgärder presenterades 24 november 2015, det som skulle komma att bli den tillfälliga lagen samt ID-kontrollerna, beskrevs intentionen vara att skapa ett ”andrum” för svenskt flyktingmottagande. De verksamheter som var under hård press skulle få en möjlighet att återhämta sig och under tiden skulle åtgärder vidtas för att öka kapaciteten i mottagningssystemet.

Regeringen har ingen särskild sammanställning av kapacitetshöjande åtgärder som vidtagits och det är i viss mån en definitionsfråga, eftersom åtgärder kan ha vidtagits på en rad områden som påverkar kapaciteten i mottagandet men där det inte varit huvudsyftet. Som exempel kan nämnas åtgärder för att öka bostadsbyggandet eller komma åt personalbrist inom vårdsektorn.

På regeringens hemsida listas de åtgärder som vidtagits för att hantera flyktingsituationen sedan hösten 2015.¹⁹ Där återfinns flera lagändringar som gjorts för att kunna hantera situationer med en snabb ökning av asylsökande. De rör olika sektorer.

Byggnad

- Undantag från vissa bestämmelser i PBL (plan- och bygglagen) vid tillströmning av asylsökande.²⁰
- Möjligheten för tidsbegränsade bygglov har förbättrats.²¹

Utbildning

- Utökade möjligheter att använda fjärrundervisning och samt undervisning och studiehandledning på modersmål.²²
- Förändringar i skollagen för att få till stånd en bättre fördelning av nyanlända elever i skolorna.²³
- En valideringsdelegation med uppdrag att ta fram en nationell strategi för validering.²⁴

¹⁸ Sveriges Radio (2018)

¹⁹ Regeringen (2018)

²⁰ 16 kap 13 a § PBL (2010:900)

²¹ 9 kap 33 a § PBL

²² 23 kap 1-3, 3a, 3b, 4, 5 och 7 §§ Skollagen (2018:800)

²³ 9 kap 18 §, 10 kap 36 § samt 11 kap 35 §§ Skollagen

²⁴ Regeringen (2015)

Rättstillämpning

- Utökade möjligheter för migrationsdomstolar att överlämna mål om handläggningstiderna är långa.²⁵

Utöver detta har också den så kallade bosättningslagen, som gör alla kommuner skyldiga att ta emot nyanlända, kommit på plats och insatser har gjorts för att korta handläggningstiderna på Migrationsverket. Uppdrag till myndigheter ges också via regeringsbrev från regeringen varje år. Regeringen tillsatte också en utredning med uppdrag att se över hela mottagningssystemet. Den presenterades i mars i år och innehåller bland annat förslag om att skapa stora ankomst- och avresecenter för att effektivisera etablering och återvändande.²⁶

Att skapa en sammantagen och överblickbar bild över alla åtgärder som syftar till eller kan påverka kapaciteten i flyktmottagandet är ett större uppdrag än vad som kan rymmas i detta sammanhang. Det kan dock konstateras att en rad åtgärder har vidtagits med det syftet, men det finns inte tillräckligt underlag för att i någon bredare bemärkelse dra några slutsatser om ökad kapacitet i termer av siffror eller procent. Däremot kan konstateras att Migrationsverket i sin årsredovisning redogör för boendekapaciteten som myndigheten står för. Där framkommer att de sista tillfälliga boendena håller på att avvecklas och att boendekapaciteten nu är betydligt lägre än 2014.²⁷

3.5 Tillämpning

Alla tunga juridiska remissinstanser, som förvaltningsrätter och kammarrätten som dömer i migrationsmål, riktade hård kritik mot stora delar av förslaget om tillfälliga ändringar av asylrätten. Rörande tillämpningen av lagstiftningen pekade de på att Migrationsöverdomstolen sannolikt inte på tre år hinner skapa vägledande praxis. De menade också att den vägledning till tillämpande myndigheter och domstolar som finns i förarbeten är allt för vag, och att det kan leda till en spretig tillämpning och därmed en betydande rättsosäkerhet.

Av samma skäl är det inte möjligt att på ett enhetligt sätt utvärdera och sammanfatta hur den tillfälliga lagen tillämpas. Det har gått för kort tid för att några vägledande avgöranden från Migrationsöverdomstolen ska ha hunnit komma, och även när det gäller domar från de fyra förvaltningsrätterna som handlägger migrationsärenden är avgörandena relativt få, framför allt i ärenden om familjeåterförening. Det som finns är alltså i huvudsak avgöranden i första instans – Migrationsverket. Av Migrationsverkets årsredovisning framgår hur många personer som beviljats uppehållstillstånd på de olika

²⁵ 8 a samt 14 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289)

²⁶ SOU 2018:22

²⁷ Migrationsverket (2018a)

grunder som finns i lagstiftningen.²⁸ Statistiken innehåller beslut i både första och andra instans.

Vi har också fått ta del av *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingars* analyser av tillämpningen av den tillfälliga lagen i ett begränsat antal ärenden samt rapporten ”I strid mot ett svenskt konventionsåtagande”.²⁹ Utifrån dessa finns inte möjlighet att dra några heltäckande slutsatser om tillämpningen, men likväl ger det en inblick i hur tillämpningen kan se ut.

3.5.1 ”Ventiler”

Som tidigare beskrivits finns ett antal undantagsbestämmelser till de nya tillfälliga reglerna som hänvisar till svenska konventionsåtaganden. Tillkomsten av undantagen berodde delvis på hård kritik från remissinstanser men antogs sannolikt också för att förhindra en eventuell situation där domstolar skulle vägra tillämpa den tillfälliga lagen om de skulle anse att brott mot Europakonventionen, och därmed svensk grundlag, förelåg.

Dessa ”ventiler” handlar om tre olika situationer; 1) uppehållstillstånd på grund av synnerligen/särskilt ömmande omständigheter, 2) familjeåterforening samt 3) PUT för barn i särskilda undantagsfall.

Hänvisningen till svenska konventionsåtaganden fanns med på ett ställe i utkastet till lagrådsremiss, i anslutning till bestämmelsen om synnerligen/särskilt ömmande omständigheter. I de två andra situationerna tillkom ventilerna efter remisskritiken även om den tredje, som rör PUT för barn i vissa fall, inte på samma direkta sätt hänvisar till något konventionsåtagande. Gemensamt för de första två är att de innebär att internationella konventioner ska tillämpas direkt av Migrationsverket och domstolar. Det är inte en normal ordning och det saknas praxis för en sådan tillämpning. Kritik mot detta uttrycktes i remissrundan, i synnerhet av Migrationsverket och domstolarna själva.

Artikel 3 i Europakonventionen innehåller det som mer vardagligt kallas tortyrförbudet. Artikeln är dock mer långtgående än så och föreskriver att ”ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning”. Det finns avgöranden från Europadomstolen där utvisning av personer som lider av sjukdom i vissa fall är att betrakta som omänsklig eller förnedrande behandling, vilket regeringen också hänvisar till i propositionen till den tillfälliga lagen.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en ”rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens”.³⁰ Vidare i artikeln sägs att rätten till privat- och familjeliv inte får inskränkas annat än om det ”i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter”.

²⁸ Migrationsverket (2018a)

²⁹ Rådgivningsbyrån (2018)

³⁰ En liknande bestämmelse återfinns också i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Till skillnad från tortyrförbudet är rätten till privat- och familjeliv alltså inte absolut. Här blir proportionalitetsprincipen central. Det är en rättssäkerhetsprincip som innebär att en åtgärd som vidtas ska stå i proportion till och vara nödvändig för ett legitimt ändamål. Ofta handlar det, som i detta fall, om hur man ska väga en individs rättigheter mot ett samhälles centrala behov av att kontrollera allmän ordning, moral och andra personers fri och rättigheter. I propositionen till den tillfälliga lagen hänvisar regeringen till lagens tillfällighet för att legitimera avsteget från huvudregeln i Europakonventionens 8:e artikel. Eftersom lagen enbart ska gälla under tre år och med hänsyn till vilka påfrestningar på det svenska samhället som det stora mottagandet av asylsökande skapat anser regeringen det vara ”förenligt med konventionen att låta familjeåterförening anstå under denna tid”.

Ett annat konventionsåtagande som diskuterats i sammanhanget är Barnkonventionen. Enligt regeringen är det i första hand Europakonventionen som avses med formuleringarna om svenska konventionsåtaganden i den tillfälliga lagen. I olika beslut i migrationsärenden hänvisas dock ibland även till Barnkonventionen.

I Barnkonventionen slås fast att beslut som rör barn ska sätta barnets bästa i främsta rummet (artikel 3), vilket också återspeglas i 1 kap 10 § utlänningslagen som föreskriver att ”i fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver”. Av artikel 10 i Barnkonventionen framgår att barn har rätt att återförenas med sin familj om den har splittrats och att ansökningar om återförening ska behandlas ”på ett positivt, humant och snabbt sätt”. Remissinstanser som Barnombudsmannen, som också avstyrkte förslaget i sin helhet, riktade skarp kritik mot att förslaget till tillfällig lag överhuvudtaget inte analyserats utifrån Barnkonventionen.³¹

3.5.2 Synnerligen/särskilt ömmande omständigheter

2017 beviljades 104 personer uppehållstillstånd enligt 11 § i tillfälliga lagen, alltså det som är kvar av synnerligen/särskilt ömmande omständigheter i tillfälliga lagen, varav 42 barn. Siffran innehåller avgöranden i både första och andra instans, i 14 fall beslut som ändrats i domstol.³² Det är mindre än en halv procent av alla 27 205 beviljade asylansökningar. Rådgivningsbyrån har gått igenom Migrationsverkets gynnande beslut enligt 11 § tillfälliga lagen fram till mars 2017, men har inte kunnat göra jämförelser med avslagsbeslut där svenska konventionsåtaganden har prövats då dessa inte går att identifiera hos Migrationsverket.³³

I de fall Migrationsverket gjort bedömningen att en utvisning skulle strida mot artikel 3 Europakonventionen handlar det, precis som regeringen beskrivit i förarbeten, om personer som lider av svåra sjukdomar och där möjligheten att få rätt vård i hemlandet

³¹ Barnombudsmannen (2016)

³² Migrationsverket, personlig kommunikation

³³ Rådgivningsbyrån (2018)

saknas eller av praktiska skäl inte finns. En utvisning skulle i dessa fall kunnat utgöra omänsklig eller förnedrande behandling, eller riskera att personen utsattes för detta i hemlandet. Bestämmelsen innefattar nämligen principen om *non-refoulement*, alltså att en människa inte får sändas till ett land där de riskerar att utsättas för det som beskrivs i artikel 3. Hälften av bifallsbesluten med hänvisning till artikeln rör barn. Här finns delade meningar om huruvida tröskeln för kränkning av artikel 3 ska anses lägre för barn än för vuxna. Det finns inte särskilt mycket praxis att luta sig mot, men Europadomstolen har uttalat att barn är en särskilt utsatt grupp. Migrationsverket gör dock i sitt rättsliga ställningstagande om tillämpningen av Europakonventionens artikel 3 vid sjukdomsbedömningen att vuxna och barn ska bedömas lika.³⁴

Migrationsdomstolen har dock gjort en annan bedömning i t ex ett fall som rörde en flicka med uppgivenhetssyndrom. Där finner vi också den enda gången under 2017 som 18 § tillfälliga lagen - möjligheten att bevilja PUT för barn i vissa undantagsfall - använts. Migrationsverket hade gjort bedömningen att flickan, som kom från Kirgizistan, kunde få erforderlig vård i hemlandet och att en utvisning därmed inte stred mot något svenskt konventionsåtagande då skillnader i kvaliteten i vården i sig inte utgör skäl för uppehållstillstånd. Migrationsdomstolen gjorde dock den samlade bedömningen att situationen med hälsotillståndet, bristerna i hemlandets vård, riskerna vid själva hemresan mm utgjorde ett sådant exceptionellt fall som ska rymmas inom artikel 3. De tog också in i bedömningen att det rörde sig om ett barn, och därmed att tröskeln ska vara lägre för barn än för vuxna. Eftersom de också gjorde bedömningen att det behövdes en permanent basal trygghet för tillfrisknande beviljades permanent uppehållstillstånd enligt 18 § tillfälliga lagen.

De beslut som hänvisar till artikel 8 rör ett antal fall där personer bedömts ha en sådan anknytning till Sverige att en utvisning skulle innebära en kränkning av deras rätt till privatliv. Det handlar då om vistelsetider i Sverige på 5 år eller mer och om skolgång, arbete, nätverk mm i landet. I flera beslut handlar det om personer som varit barn då de kom till Sverige och numera är vuxna, men att de bott i landet under de formativa åren. I flera fall har denna bedömning gjorts även fast en stor del av vistelsetiden i Sverige inte varit legal, då personerna varit barn och inte själva valt att vistas i landet illegalt. Denna bedömning har gjorts trots att det i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande uttrycks att det vid proportionalitetsbedömningen ska väga tungt om vistelsetiden varit illegal, även om barnet inte själv har kunnat påverka detta.³⁵

Inom ramen för bedömningar av artikel 8 rymms också fall som handlar om rätten till familjeliv, men som inte är ansökningar om familjeåterförening utan en eventuell utvisning av en eller flera medlemmar av en (kärn-)familj, eller att medlemmar av en familj ska utvisas till olika länder och de inte har möjlighet att återförenas i något av dessa. Här finns i vissa fall också hänvisningar till Barnkonventionen i Migrationsverkets beslut.

³⁴ Migrationsverket (2017a)

³⁵ Migrationsverket (2016c)

3.5.3 Familjeåterförening

Under 2017 beviljades 52 uppehållstillstånd på anknytning enligt 13 § tillfälliga lagen.³⁶ Det gäller beslut i såväl första som andra instans, där 10 av dessa fall är beslut som ändrats i domstol.³⁷ Det går dock inte att säga hur hög beviljandegraden är då gruppen inte avgränsas i statistiken. En avgränsning försvåras avsevärt av att parallella lagstiftningar gäller eftersom alternativt skyddsbehövande som sökte asyl innan 24 november 2015 ska ha rätt till familjeåterförening på samma sätt som flyktingar. Migrationsverket har självt ingen statistik över detta.³⁸ Däremot kan konstateras att ca 20 procent av bifallsbesluten rör fall där domstol ändrat beslutet, vilket är en ovanligt hög siffra.

Rådgivningsbyrån har uppmärksammat att tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid ansökningar om familjeåterförening sker närmast slentrianmässigt vid avslagsbeslut från Migrationsverket.³⁹ Att en standardformulering används som inte på något sätt talar om vilka överväganden som gjorts vid bedömningen. Det kan se ut så här:

Det finns inget annat skäl att ge dig uppehållstillstånd och det strider inte heller mot något svenskt konventionsåtagande att neka dig uppehållstillstånd i Sverige.

Det ges som synes ingen förklaring till vilka omständigheter som vägts in i proportionalitetsbedömningen och det går således inte att följa myndighetens resonemang i denna del. Fallet som denna mening hämtats ifrån gällde en 17-årig pojke från Syrien som fått uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande i Sverige, men som ansökt om asyl efter 24 november 2015 och därför inte kan utgöra anknytningsperson. Beslutet fastställdes i Migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen nekade prövningstillstånd. Det förekommer i en del fall direkta hänvisningar till lagens tillfällighet:

Migrationsverkets beslut begränsar möjlighet till familjeåterförening men eftersom beslutet baseras på tillfälliga lagen som är i kraft under en begränsad period, bedöms Sveriges rätt att begränsa invandringen väga tyngre. Det finns inget annat skäl att bevilja uppehållstillstånd och det strider inte heller mot ett svenskt konventionsåtagande.

I detta fall handlar det om två pojkar, 15 och 17 år gamla som ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sina föräldrar som beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Bedömningen att det kan vara proportionerligt att låta familjeåterförening anstå under den tillfälliga lagens treåriga giltighetstid följer visserligen av den vägledning som finns i propositionen, men åtminstone det ena barnet kommer att vara vuxet när lagen löpt ut och ett nytt beslut kan tas. Beslutet blir i praktiken inget anstånd utan ett nekande till återförening. Detta kan, bedömer vi, ses som ett exempel på ett slentrianmässigt sätt att göra proportionalitetsbedömningar.

³⁶ Migrationsverket (2016c)

³⁷ Migrationsverket, personlig kommunikation

³⁸ Migrationsverket, personlig kommunikation

³⁹ Alla exempel i detta avsnitt kommer från personlig kommunikation med Rådgivningsbyrån.

Ett exempel på när ”ventilen” för familjeåterförening har använts är ett ärende med en femårig flicka från Syrien som fick avslag av Migrationsverket på sin ansökan om familjeåterförening då ansökan inte inkommit inom tre månader och då föräldern som var anknytningsperson inte kunde uppfylla försörjningskravet. Vid överklagande fann Migrationsdomstolen att det stred mot flickans rätt till familjeliv enligt Europakonventionens 8 artikel och beviljade överklagandet. Migrationsdomstolen beaktade bl.a. att det var omöjligt för familjemedlemmarna att återförenas i hemlandet och inte heller hållbart för dem att upprätthålla en kontakt i annat land. Vidare fann domstolen, mot bakgrund av barnets låga ålder och utsatthet i hemlandet, att det inte var proportionerligt att låta familjeåterförening anstå under den tid som tillfälliga lagen är i kraft.

Ett annat intressant exempel på hur svenska konventionsåtaganden tolkas i relation till art 8 Europakonventionen är ett fall rörande en kvinna som fått uppehållstillstånd i Sverige som alternativt skyddsbehövande. Kvinnan är svårt sjuk, har genomgått operationer i Sverige och är i fortsatt behov av vård. Kvinnans make och minderåriga son har ansökt om familjeåterförening men nekats. Någon proportionalitetsbedömning som avser barnets bästa är inte gjord i ärendet. Migrationsdomstolen fastställde beslutet och skrev uttryckligen att de inte kan beakta barnkonventionen eftersom den inte är införlivad i svensk lag. Detta trots att barnkonventionen är bindande internationell rätt och att 1 kap 1 § UtL föreskriver att barnets bästa ska beaktas. Migrationsöverdomstolen har inte beviljat prövningstillstånd i ärendet.

3.5.4 PUT för barn i vissa undantagsfall

Ventilen som rör PUT för barn i vissa undantagsfall hänvisar inte direkt till något svenskt konventionsåtagande (även om det nog inte kan uteslutas att artikel 3 skulle kunna vara aktuell i vissa fall) utan i stället skriver regeringen att ett permanent uppehållstillstånd absolut ska krävas på grund av barnets hälsotillstånd. Detta har av vissa uppfattats som att till exempel barn med uppgivenhetssyndrom bör omfattas av 18 § tillfälliga lagen, eftersom Socialstyrelsen i sin vägledning kring barn med uppgivenhetssyndrom konstaterar att det som visat sig vara den viktigaste faktorn för tillfrisknande är ett permanent uppehållstillstånd.⁴⁰ Andra varnade för att bestämmelsen skulle tolkas mer restriktivt.

År 2017 beviljades ett barn PUT enligt 18 § tillfälliga lagen.⁴¹ Som beskrivits i föregående avsnitt handlade det just om ett barn med uppgivenhetssyndrom som av migrationsdomstolen ansågs behöva den trygghet och stabilitet som ett permanent uppehållstillstånd utgör för att tillfriskna.

Av Socialstyrelsens genomgång vet vi att det 2016 vårdades 84 asylsökande barn med uppgivenhetssyndrom. Året innan var siffran 85 och det finns ingen anledning att tro

⁴⁰ Socialstyrelsen (2013)

⁴¹ Migrationsverket (2018a)

att någon dramatisk förändring skett åt något håll.⁴² Hur många i denna grupp som fått beslut under 2017 kan vi inte veta, men vi kan åtminstone konstatera att gruppen är betydligt större än en person.

I ett beslut som vi tagit del av gällande ett barn med uppgivenhetsyndrom av allvarligaste graden skriver Migrationsverket att det enligt de inlämnade läkarintygen inte finns någon tillgänglig medicinsk eller psykologisk behandling för tillfrisknande från uppgivenhetsyndrom. De bedömde mot denna bakgrund att det inte gick att dra slutsatsen att det absolut krävdes ett permanent uppehållstillstånd. Upphållstillståndet tidsbegränsades därför till tretton månader.

Av Migrationsverkets egen statistik och av exemplet ovan kan vi konstatera att 18 § tillämpats restriktivt, så som flera remissinstanser också förutspådde.

3.5.5 Statusbedömningar

EU:s och Sveriges flyktingpolitik grundas i FN:s flyktingkonvention som tillkom efter andra världskriget. Enligt flyktingkonventionen är en flykting en person som flytt sitt land och inte kan återvända på grund av ”välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning” (i bl a svensk rätt kompletterat med kön och sexuell läggning/identitet). Flyktinggrunden är alltså formulerad som en personlig skyddsgrund. Inom EU kompletteras denna skyddsgrund med en alternativ skyddsstatusförklaring. Alternativt skyddsbehövande är en person som riskerar att bestraffas med döden, eller som riskerar tortyr, annan förnedrande och omänsklig behandling eller bestraffning eller som civilperson löper allvarlig risk att skadas till följd av väpnad konflikt. Som beskrivits ovan innehåller svensk asylrätt också därutöver skyddsgrunden övrigt skyddsbehövande, men som inte tillämpas i och med den tillfälliga lagen.

Sverige har länge skiljt ut sig i att ha en låg andel beviljanden av flyktingstatus, i jämförelse med andra länder. Detta har påpekats senast i en rapport från *Delegationen för migrationsstudie* (Delmi) som studerat likvärdigheten i EU:s asylsystem.⁴³ I en jämförelse mellan statusbedömningarna av syriska asylsökanden i olika EU-länder finns stora skillnader. Rapporten konstaterar att ”det verkar inte finnas någon gemensam förståelse för hur skyddsskäl för syriska asylsökande ska bedömas och vilka omständigheter de ska baseras på. Inte ens bland de fem främsta mottagarländerna av syrier verkar det finnas någon samstämmighet. Österrike beviljade flyktingstatus i nästan 95 procent av fallen gällande syrier, följt av Belgien (75 procent), Tyskland (58 procent) och Nederländerna (52 procent). Omvänt hade Sverige en 95-procentig andel alternativt skyddsbehövande”.⁴⁴

⁴² Socialstyrelsen (2017)

⁴³ Delmi (2017)

⁴⁴ Delmi (2017) s 110

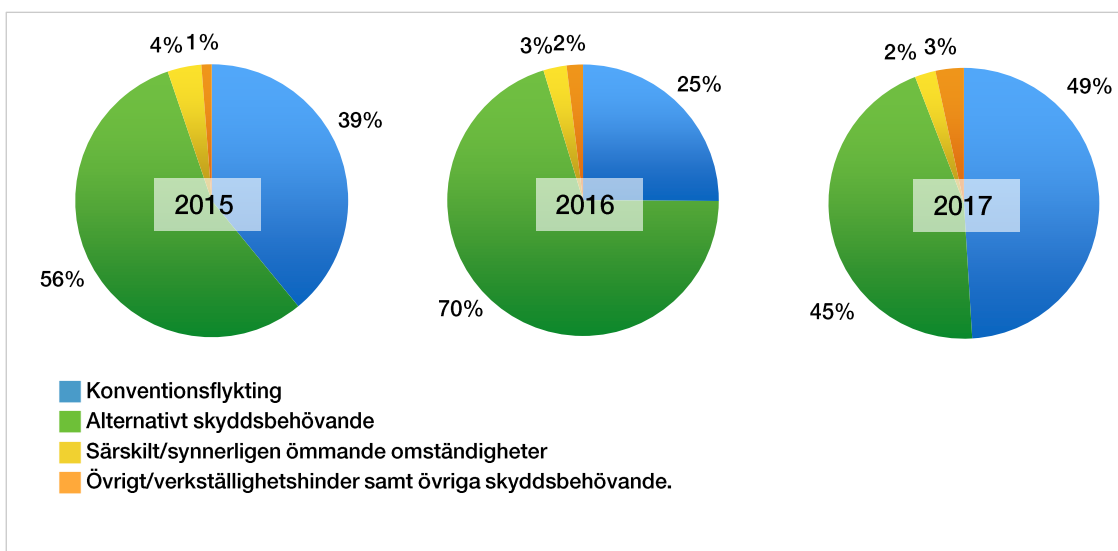
En förklaring till detta skulle kunna vara att det i svensk rätt tidigare inte har spelat någon roll på vilken skyddsgrund uppehållstillstånd har beviljats, samma rättigheter har gällt alla. Det ger mindre incitament för den sökande och hans eventuella juridiska biträde att fokusera på att göra sådana skyddsskäl sannolika. Och för Migrationsverket är incitamentet det omvända, om en mer detaljerad utredning av flyktingsskäl anses rendera merarbete. När det gäller till exempel syrier finns den grundläggande bedömningen att Syrien under pågående inbördeskrig är allt för farligt för någon att sändas tillbaka till. Ett beslut om alternativ skyddsstatusförklaring kan därmed skrivas fram snabbt medan en utredning om personliga skyddsskäl är mer tidskrävande.

Den tillfälliga lagen innebär dock en dramatisk förändring, då vilken statusförklaring som ges blir avgörande för såväl längden på uppehållstillståndet som möjligheten att återförenas med sin familj. Det är därför inte överraskande att det skett en tiobubbling av överklaganden av statusförklaringar mellan 2015 och 2017.⁴⁵ Siffran skulle dock sannolikt kunna vara betydligt högre. De personer som presumeras få bifall, exempelvis syrier, tilldelas inget offentligt biträde i asylprocessen. De måste alltså på egen hand, med hjälp av Migrationsverket, skaffa sig kunskap om skillnaderna i rättigheter mellan de olika statusförklaringarna och överklaga sin statusförklaring och först då kräva ett offentligt biträde.

Att Sverige skiljer ut sig i detta avseende får numera inte bara konsekvenser för den enskilde. Det påverkar dessutom bedömningen av vad som är EU:s miniminivå. I regeringens bedömning av hur mycket Sverige kan sänka rättighetsskyddet för asylsökande och skyddsbehövande utan att bryta mot konventionsåtaganden eller EU-lagstiftning ingår ingen analys av detta. Men hur väl medlemsländerna lever upp till gemensamma regelverk utgörs inte bara av nationella bestämmelser utan också av tillämpningen. I detta avseende är det möjligt att Sverige ligger under det som är EU:s miniminivå, och därmed inte garanterar de rättigheter som vi ska enligt EU-rätten.

⁴⁵ Sveriges radio (2017a)

Diagram 4: Beviljade asylansökningar fördelat på skyddsgrund 2015 - 2017



Det finns dock tecken på att det sker en förändring. Migrationsverkets statistik visar att andelen flyktingstatusförklaringar ökar.⁴⁶ Att allt fler statusförklaringar överklagas bor-
gar för ny praxis på flera områden. Som exempel kan nämnas att en dom i Migrationsö-
verdomstolen i juni 2017 föranledde ett nytt rättsligt ställningstagande på Migrations-
verket gällande vissa asylsökande från Eritrea. Liknande exempel kommer sannolikt
följa. Notera dock i figuren ovan att år 2016 då rekordmånga beslut fattades var andelen
alternativt skyddsbehövande uppe i 70 procent av beviljade tillstånd.

3.5.6 Ändringsfrekvens i domstol

I början av februari rapporterade Dagens Nyheter att ändringsfrekvensen av asylbeslut
hade ökat under 2017.⁴⁷ Från att tidigare ha legat på ca 5 procent var siffran 8 procent
2017. Särskilt hög var ändringsfrekvensen rörande afghanska och iranska medborgare.
Mot bakgrund av den osäkerhet som föreligger på grund av den tillfälliga lagen är ök-
ningen mindre dramatisk än den hade varit vid en oförändrad lagstiftning. Praxis är
under utveckling och som Migrationsverkets rättschef hänvisar till i artikeln handlar det
ofta om komplicerade fall rörande bedömningar av Afghanistan.

Det är naturligtvis viktigt att följa utvecklingen av ändringsfrekvensen, eftersom den
kan säga oss något om rättssäkerheten i grundprövningarna. Samtidigt finns en tendens
att fästa för mycket vikt vid ändringsfrekvensen, och framför allt att ta de låga siffrorna
som intäkt för att de prövningar som görs är rättssäkra. Det bygger delvis på en felaktig
syn att det endast skulle vara domstolarnas uppgift att stå för rättssäkerheten samt vad
det är som faktiskt prövas vid ett överklagande. En prövning av högre instans är inte en
ny prövning av ärendet, utan är strikt taget en prövning om huruvida instansen under

⁴⁶ Migrationsverket (2016d), Migrationsverket (2017b), Migrationsverket (2018b) (beslut i första instans)

⁴⁷ DN (2018)

har gjort fel. Att förlita sig på att domstolarna ”korrigerar” eventuella problem med rättssäkerheten är därmed mycket farligt. De flesta beslut överklagas heller inte och det är i sammanhanget värt att påminna om att sökanden i fall rörande exempelvis statusförklaringar i vissa fall samt familjeåterförening inte har rätt till offentligt biträde och därmed inte har tillgång till de kunskaper som ett överklagande kan kräva.

Arbetet med rättssäkerhet måste ständigt ske i första instans också oberoende av domstolarnas arbete. Detta ingår naturligtvis i Migrationsverkets uppdrag. Migrationsverket gör årliga kvalitetsuppföljningar, ofta även tematiska där en fördjupning sker i en viss typ av ärenden. I årsredovisningen för 2017 konstaterar Migrationsverket att deras egna uppföljningar visar att den rättsliga kvaliteten hade förbättrats jämfört med föregående år.⁴⁸ De skriver också att de arbetar med att ta fram en metod för att analysera ändringsfrekvens i domstol.

Samtidigt var resultatet av den kvalitetsgranskning som gjordes av de fattade besluten 2016 inget som Migrationsverket var nöjt med. Kaliber i P1 gjorde en granskning och tog del av den interna rapporten där mindre än hälften av de granskade ärendena bedömdes leva upp till myndighetens egen måttstock. Migrationsverkets rättschef Fredrik Beijer kommenterade siffran så här ”vi är alltså inte nöjda med den här uppföljningen, självklart är vi inte det”. Samtidigt hänvisade Beijer till situationen med väldigt många komplexa utredningar och många nya medarbetare att ”jag tycker inte att det är så förvånande att vi ser att vi kan göra saker bättre i den situationen som vi har varit”.⁴⁹

I ärenden om anknytning ser utvecklingen av ändringsfrekvensen annorlunda ut än i asylärenden. Där har andelen beslut som ändras i domstol minskat medan andel som återförvisas till Migrationsverket för ny prövning ökat från 13 till 18 procent mellan 2015 och 2017.⁵⁰ Detta motsvaras av det Migrationsverkets egen uppföljning visar, att det finns brister i utredningar i anknytningsärenden.

3.6 PUT vid egen försörjning

Redan i den migrationspolitiska överenskommelsen över blockgränsen i oktober 2015 bestämdes att det vid införandet av tillfälliga uppehållstillstånd skulle finnas en möjlighet att beviljas ett permanent uppehållstillstånd om man kan försörja sig genom arbete. På så sätt skulle incitamenten att ta ett arbete ökas, resonerades det. Detta blev också verklighet i och med den tillfälliga lagen.

Flera remissinstanser uttryckte kritik eller oro inför förslaget. Ett exempel är Organisationen *Företagarna* som varnade för att administrationen för arbetsgivaren, som behöver anmäla in uppgifter till skatteverket, skulle innebära högre trösklar att anställa nyanlända.⁵¹

⁴⁸ Migrationsverket (2018a)

⁴⁹ Sveriges Radio (2017b)

⁵⁰ Migrationsverket (2018a)

⁵¹ Företagarna (2016)

LO å sin sida varnade för att en situation liknande den med arbetskraftsinvandring skulle kunna uppstå, där de faktiska lönerna och villkoren ofta inte lever upp till de löften som finns på papper utan att möjligheten används för att utnyttja utsatta människor och dumpa löner och villkor.⁵²

Migrationsverket pekade också i sitt remissvar på svårigheterna med att kontrollera att villkoren faktiskt är uppfyllda och jämförde med kontrollen av efterlevnaden i reglerna för arbetskraftsinvandring. De varnade för skenanställningar och direkt handel med anställningskontrakt.⁵³

Eftersom möjligheten till PUT tack vare egen försörjning är knuten till omprövningen av uppehållstillståndet var det inte förrän i augusti 2017 de första ansökningarna kunde lämnas in, när de första 13-månaders uppehållstillstånd löpte ut. Fram till årsskiftet inkom 761 ansökningar om PUT tack vare egen försörjning.⁵⁴ 46 personer beviljades 2017 PUT på denna grund.⁵⁵

Det finns ännu ingen samlad dokumenterad erfarenhet av kontroll och efterlevnad av villkoren, men mot bakgrund av det mycket ringa antalet beviljanden är det svårt att hävda att de farhågor om utnyttjande och handel med anställningskontrakt som fanns skulle ha besannats.

Skulle det låga antalet beviljanden kunna ge stöd för Företagarnas m fl invändningar om ökad administration för företag att anställa nyanlända? Det kan inte uteslutas, men den kunskap som finns om nyanländas etablering på arbetsmarknaden talar för att det snarare är andra faktorer som styr, som svenska språket eller annat humankapital samt sociala nätverk.

3.7 Etablering i arbete och samhällsliv

En av de vanligaste invändningarna i debatten kring lagförslaget samt i remissvaren var risken för negativa effekter på nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhället i stort. En person som får ett tillfälligt skydd och inte kan veta vad som händer efter dessa tre år alternativt 13 månader blir mindre benägen att satsa långsiktigt på utbildning, arbete och bostad. Röda Korset pekade också särskilt på att det för personer med trauman är betydligt sämre med tillfälliga uppehållstillstånd.⁵⁶ Även begränsningarna för familjeåterförening antogs ha negativa följder för etableringen. Att oroa sig över barn eller partner som finns kvar i ett krigshärjat område främjar inte integrationen. Dessa risker och problem medgavs också av regeringen, som dock menade att åtgärderna var nödvändiga även om de skulle inverka negativt på integrationen.⁵⁷

⁵² LO (2016)

⁵³ Migrationsverket (2016e)

⁵⁴ Migrationsverket, personlig kommunikation.

⁵⁵ Migrationsverket (2018a)

⁵⁶ Röda Korset (2016)

⁵⁷ Prop. 2015/16:174 s 68-69

Förutom svårigheter med etablering pekade flera remissinstanser på risken för en strukturell obalans på arbetsmarknaden. Att nyanlända med höga kvalifikationer i stress över att kunna få ett permanent uppehållstillstånd tar ”vilket jobb som helst” i stället för att genomgå validering eller kompletterande utbildning, och därmed pressa ut nyanlända med lägre kvalifikationer från arbetsmarknaden. Flera remissinstanser menade också att detta skulle riskera att göra att vi riskerar att inte använda den kompetens som kommer med de nyanlända och som svensk arbetsmarknad skriker efter, tvärt emot den uttalade ambitionen att ta tillvara denna kompetens.⁵⁸

Vad gäller frågan om effekterna på etablering är det kanske det område som är svårast att utvärdera efter så kort tid. De första personer som fick tillfälliga uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen är fortfarande inne i den tvååriga etableringsperioden, inom vilken väldigt få går vidare till arbete eller reguljära studier. Hur utvecklingen ser ut för nyanländas sysselsättning och studier styrs också av andra saker, och det kommer även efter att en längre tid har förlöpt att vara svårt att isolera effekterna av tillfälliga uppehållstillstånd.

Siffrorna för hur snabbt nyanlända kommer i arbete har förbättras på senare år, och mycket av det tillskrivs god konjunktur men också de extratjänster som regeringen infört och som kommunerna i allt större utsträckning använder sig av. Arbetsförmedlingen rapporterar dock att allt färre studerar efter etableringsperioden, detta trots att det finns en stor grupp bland de nyanlända som saknar gymnasiekompetens. Arbetsförmedlingen pekar på de tillfälliga uppehållstillstånden som en potentiell orsak till denna utveckling.⁵⁹ I sin ekonomiska prognos från oktober 2017 gör Arbetsförmedlingen också jämförelser mellan dem inom etableringsuppdraget som har permanenta respektive tillfälliga uppehållstillstånd. Av dem hade tre respektive åtta procent ett arbete. I rapporten skriver de att

Arbetsförmedlingens erfarenheter är också att TUT medför också ökad stress för deltagarna som ofta har ett kortsiktigt fokus på anställningar som inte leder till en fast förankring på arbetsmarknaden.⁶⁰

I lägesrapporten om snabbspåren från december 2017 skriver Arbetsförmedlingen också att det finns indikationer på att nyanlända med tillfälliga uppehållstillstånd väljer bort valideringsinsatser eller kompletterande utbildningar.⁶¹ De menar därför att det faktum att allt fler inom etableringsuppdraget har tillfälliga uppehållstillstånd kan göra att färre ansöker till snabbspåren för att i stället välja stödinsatser som direkt ger chans till arbete och PUT.

⁵⁸ Se till exempel Arbetsförmedlingen (2016), Företagarna (2016) och TCO (2016)

⁵⁹ Arbetsförmedlingen (2018)

⁶⁰ Arbetsförmedlingen (2017a) s 50

⁶¹ Arbetsförmedlingen (2017b)

Dessa siffror och bedömningar kan inte ses som belägg för några orsakssamband, men de talar ändå för att de remissinstanser som varit kritiska kan få rätt i sin bedömning av effekterna. Hur stora och långtgående de effekterna kan antas bli går än så länge bara att sia om. Förutom att Arbetsförmedlingen kontinuerligt följer upp sin verksamhet kommer sannolikt även andra aktörer att utvärdera den tillfälliga lagens effekter på arbetsmarknaden.

3.8 Den humanitära situationen

En vanlig remisskritik var också att förändringarna av asylpolitiken skulle få svåra humanitära följder. Det går inte att kvantifiera lidande, men det säger sig självt att det innebär enorma umbäranden för de barnfamiljer som under lång tid nekas återförening, vilket i praktiken är huvudregel i och med den tillfälliga lagen.

Bifallsandelen för ansökningar om familjeåterförening har under åren 2015-2017 gått ner från 71 till 59 procent.⁶² Det är dock sannolikt att siffran sjunker betydligt mer framöver. Det beror på att de flesta som beviljas asyl i Sverige ges en alternativ skyddsstatusförklaring och därmed inte har rätt till familjeåterförening enligt den tillfälliga lagen. Statistiken släpar antagligen efter på grund av det undantag som finns för de som ansökte om asyl innan 24 november samt långa handläggningstider.

Som vi har gett exempel på ovan finns det barnfamiljer som splittras utan möjlighet att senare återförenas eftersom barnen när frågan kan bli aktuell kommer att ha fyllt 18. Men även små barn riskerar att få växa upp utan sina föräldrar. Om den tillfälliga lagen förlängs, vilket det mesta pekar på. Detta diskuteras vidare i nästa kapitel.

Många varnade också för att själva osäkerheten med tillfälliga uppehållstillstånd skulle öka den psykiska ohälsan hos nyanlända. Detta berörs också i Socialstyrelsens analys av hälso- och sjukvård till asylsökande och nyanlända där de skriver att

den nya asyllagen riskerar att öka den psykiska ohälsan genom tillfälliga uppehållstillstånd, avvisningsbeslut och att familjeåterförening försvåras.⁶³

De trycker samtidigt på ovissheten som en stor riskfaktor.

Samma betoning återfinns i den rapport som Läkare utan gränser gjort om den psykiska ohälsan bland asylsökande.⁶⁴ De personer som organisationen arbetat med beskriver rädsla inför framtiden, fördröjningar av asylprocessen och rädsla för att bli avvisad som de främsta saker som påverkar deras mående negativt. Läkare utan gränser skriver också att de bedömer att faktorer som tillfälliga uppehållstillstånd och inskränkningar i rätten att återförenas med familjen bidrar till den ovisshet som skapar psykisk ohälsa. Men som också framgår handlar mycket av frustrationen om långa väntetider, förflyttningar till nya boenden etc. Det går inte att dra några långtgående slutsatser om vilka

⁶² Migrationsverket (2018a)

⁶³ Socialstyrelsen (2016) s 30.

⁶⁴ Läkare utan gränser (2018)

faktorer som påverkar mest, mer än att dessa tillsammans bidrar till en osäkerhet och maktlöshet som ökar risken för psykisk ohälsa.

En annan, men betydligt mindre uppmärksammas, lagändring som gjordes 2016 och trädde i kraft 1 juni samma år var en ändring i LMA (lagen om mottagande av asylsökande m.fl.). Ändringen går ut på att vuxna utan barn med lagakraftvunna avslagsbeslut inte längre ska ha rätt till boende, dagersättning eller särskilt bidrag. Motivet var att undanröja regler som kunde tänkas motverka ett effektivt återvändande. I en lägesrapport som gjordes av Röda Korset relativt kort efter ändringen kunde de konstatera att fler människor sökte sig till organisationen för att få hjälp.⁶⁵ Det handlade i första hand om hjälp med mat, men också med boende och med nödvändiga mediciner. En stor majoritet av de hjälpsökande uppgav också att de fått en försämrad psykisk hälsa.

Huruvida ändringen i LMA fått avsedd effekt på återvändandet är svårt att säga, det finns faktorer som talar både för och emot. Det regeringen lutade sig mot var signalvärdet av lagändringen, men personer som i väntan på återvändande eller utvisning inte har tak över huvudet eller matpengar riskerar att pressas ut i utnyttjande som exempelvis svart arbetskraft samtidigt som statens kontroll över var de befinner sig minskar. Det ”parallellsamhälle” av invånare i Sverige som lever utan uppehållstillstånd som regeringen sagt sig vilja motverka kan i själva verket växa ifall fler väljer att gå under jorden. Norge gjorde för ett antal år sedan en liknande lagändring men återgick senare till de tidigare reglerna eftersom ändringen inte fått avsedd effekt.⁶⁶

3.9 Ensamkommande barn och ungdomar

Flera remissinstanser, exempelvis Rädda Barnen, framförde farhågor om att den tillfälliga lagen skulle slå extra hårt mot ensamkommande barn och ungdomar.⁶⁷ Framför allt på grund av inskränkningen av synnerligen/särskilt ömmande omständigheter. Den rättsliga grunden (5 kap 6 § utlänningslagen) tillämpades i ett fåtal ärenden totalt sett, men i en relativt stor andel gällande gruppen ensamkommande. År 2015 var andelen av beviljade tillstånd på denna grund för gruppen 18 procent, medan den för barn i familj samt vuxna var 6 respektive 2 procent.⁶⁸

Det är viktigt att poängtera att vad gäller skyddsgrunder gäller samma regler för barn och vuxna. Det som i huvudsak utgör skillnaden mellan barn och vuxna i asylutredningen är bedömningen av det så kallade *internflyktsalternativet*. Utgångspunkten för asyl är att en person i första hand ska söka nationellt och endast i andra hand har rätt till internationellt skydd. Men barn bedöms inte på samma sätt kunna fly till ny bosättningsort inom hemlandet. Och vid utvisning av barn ska ett ordnat mottagande i hemlandet finnas. För barn som söker asyl utan vårdnadshavare blir dessa bedömningar

⁶⁵ Röda Korset (2017)

⁶⁶ Röda Korset (2016b)

⁶⁷ Rädda Barnen (2016)

⁶⁸ Migrationsverket (2016d) (statistiken gäller beslut i första instans)

avgörande om de flytt från ett land där det finns områden som anses säkra att återvända till.

Situationen för de ensamkommande har blivit mycket uppmärksammas och omdiskuterad. Men de brister som påpekats har inte i första hand att göra med den tillfälliga lagen. Snarare har det handlat om den knivskarpa gränsen som 18-årsdagen utgör i fråga om rättigheter och tillgång till stöd, vilken blivit extra kännbart i ljuset av bristande rättssäkerhet i åldersbedömningar. I en rapport från organisationen *Vi står inte ut* finns en rad exempel på allvarliga brister som rör såväl åldersbedömningar och asylutredningar som problem med biträden och gode män.⁶⁹ Det går dock inte att dra några vidare slutsatser utifrån rapporten. Många har också ifrågasatt Migrationsverkets bedömningar gällande säkerhetsläget i Afghanistan, varifrån en majoritet av de ensamkommande barnen och ungdomarna härstammar.⁷⁰

När förslaget till den så kallade gymnasielagen som trädde i kraft i juni 2017 presenterades lades stort fokus på att ensamkommande ungdomar inte skulle kunna utvisas mitt under sina gymnasiestudier⁷¹. Ny praxis innebar att en sjutton-och-ett-halvåring som inte ansågs ha asylskäl men där det saknades ett ordnat mottagande i hemlandet fick ett avslagsbeslut med uppskjuten verkställighet fram till artonårsdagen.⁷²

Under 2017 beviljades 170 uppehållstillstånd med stöd av ”gymnasielagen”, varav 160 gällde förstagångsansökningar och 10 gällde förlängningsansökningar.⁷³ Det är relativt få i jämförelse med vad många hoppats på. Det beror på att villkoren för att få ett sådant uppehållstillstånd är att det ska föreligga skäl för ett uppehållstillstånd på någon av de grunder som finns i utlänningslagen eller den tillfälliga lagen, eller att det handlar om en person som haft ett tillfälligt uppehållstillstånd men att skyddsbehovet inte kvarstår när det löper ut. I det tänkta normalfallet eftersom personen fyllt 18 år och därmed kan hänvisas till internflykt.

Men många av dessa personer har hunnit fylla 18 eller blivit uppskrivna i ålder innan första beslutet har fattats, och kan därmed inte omfattas av bestämmelserna. Därför uppkom de nya krav på ändringar som ledde fram till de förslag som nu har lagts gällande gymnasiestudier eller motsvarande som grund för uppehållstillstånd samt lättnader i kravet på att göra sin identitet sannolik för en stor grupp av de ensamkommande som hunnit bli 18 i väntan på beslut. Förslaget har sågats av lagrådet men regeringen har valt att gå fram med propositionen.

⁶⁹ Vi står inte ut (2017)

⁷⁰ Se t.ex. Pierre Schoris debattartikel ”De är vårt ansvar – låt afghanerna få stanna”, Aftonbladet (2018)

⁷¹ Sydsvenskan (2017)

⁷² Sveriges Radio (2016)

⁷³ Migrationsverket (2018a)

4 Analys och slutsatser

4.1 Regeringens uteblivna utvärdering

När förslaget till den tillfälliga lagen presenterades utlovades en kontrollstation efter två år, där en bedömning skulle göras av behovet av att låta lagen löpa även det tredje och sista året. Detta tolkades av många, inklusive Migrationspolitiska S-föreningen, som att regeringen tänkte göra en grundlig utvärdering av den tillfälliga lagen. En utvärdering i bemärkelsen insamling av underlag om lagstiftningens tillämpning och effekter, omvärldsbevakning och analys av behovet av lagen i relation till negativa konsekvenser. I propositionen står dock att

[b]edömningen är att begränsningarna i möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige behövs under högst tre år. Den tidsbegränsade lagen bör därför gälla till och med den 19 juli 2019. När lagen varit i kraft i två år, den 19 juli 2018, kommer dock regeringen att bedöma behovet av att lagen gäller även under det sista året av giltighetstiden.⁷⁴

Det visade sig att regeringen inte alls tyckte sig behöva några underlag för att göra den utlovade bedömningen efter två år. I samband med att regeringen presenterade uppgörelsen om justeringar i gymnasielagen den 27 november 2017 meddelades att regeringen gjort en "avstämning" och att de ansåg att lagen behöver vara i kraft även det tredje året.⁷⁵

Det krävs vare sig någon särskild insyn i regeringens arbete eller extraordinär analysförmåga för att förstå att den utlovade "avstämningen" var en del av den förhandling som Miljöpartiet tvingat fram om en lösning för de ensamkommande som drabbats av långa handläggningstider. Ett politiskt pussel.

Hanteringen följer ett tydligt mönster i migrationspolitiken under senare år där beredningskravet åsidosätts, Lagrådet nonchaleras och beslut fattas utan utredningsunderlag. Den vanliga lagstiftningsgången förefaller helt enkelt inte gälla på detta område. Och det är bekymmersamt både i processuellt och politiskt hänseende. De förändringar som gjorts i och med den tillfälliga lagen är mycket ingripande i enskildas liv, men utan att någon utredning eller ordentlig analys legat till grund. I ett mycket pressat läge där lagstiftning snabbt behöver tas fram är det lättare att ha överseende, men då borde intresset av att analysera effekterna i ett senare skede vara ännu större. Regeringens agerande är i detta avseende djupt beklagligt.

⁷⁴ Prop. 2015/16:174 s 66

⁷⁵ Regeringen (2017)

4.2 Lagens effekter

Vi har försökt gå igenom det som hittills går att säga om vilka effekter den tillfälliga lagen, och i viss mån även andra lagändringar, har haft och kan tänkas få framöver. Som vi flera gånger har påpekat gör vi inte anspråk på att detta är ett heltäckande arbete. Något sådant är också svårt att åstadkomma med så kort tid med lagen i kraft.

De avgöranden vi kunnat ta del av talar för att tillämpningen av den tillfälliga lagen spretar, när det kommer till de så kallade ventilerna. Det råder oklarheter i praxis, till exempel vad gäller huruvida tröskeln för brott mot artikel 3 i Europakonventionen ska vara lägre för barn än för vuxna, samt hur illegal vistelsetid ska bedömas vad gäller (barns) anknytning till värdlandet och därmed rätten till privatliv enligt 8 artikeln i Europakonventionen. Detta förvånar nog ingen som läste remissvaren och som satt sig in i asyllagstiftningen. Det är i grunden ofta svåra bedömningar, vars komplexitet ökat i och med den tillfälliga lagen. Och i vissa delar saknas praxis.

Men, som stod klart vid införandet av den tillfälliga lagen och som vi redogjort för i denna rapport innebär de nya reglerna att:

- personer som tidigare hade fått uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller av humanitära skäl inte längre får det
- att familjer hålls åtskilda under omänskligt långa perioder
- den nya huvudregeln med tillfälliga uppehållstillstånd (på 13 månader eller 3 år) innebär en stor osäkerhet inför framtiden som det innebär.

Det torde vara ställt utom tvivel att ett stort antal människors liv slagits i spillror och att det sammantagna lidandet är stort. Det finns inte särskilt mycket studier på hur detta påverkar de drabbade och i förlängningen samhället, men de som finns talar för att det är skadligt och det går att se att situationen påverkat nyanländas psykiska hälsa och benägenhet att göra långsiktiga investeringar i sitt liv i Sverige. Hur stora dessa effekter blir kommer framtiden att utvisa.

Samtidigt, som vi redogjort för, finns ett väldigt svagt stöd för antagandet att den tillfälliga lagen skulle haft avsedd effekt på antalet asylsökande och EU:s övriga medlemsländers ansvarstagande för den gemensamma asylpolitiken. Antalet asylsökande till Sverige styrs i huvudsak av andra faktorer (även om ID-kontrollerna hade en direkt effekt på antalet asylsökande). Det tillfälliga lagen har inte bidragit till en höjning av nivån inom EU utan gett ytterligare bränsle till ett ”race to the bottom”, precis så som varnades för.

4.3 Svenska konventionsåtaganden

Som beskrivits i avsnittet om tillämpningen av den tillfälliga lagen är proportionalitetsprincipen central för bedömningar och avvägningar. Det görs proportionalitetsbedömningar i enskilda fall, men också bestämmelserna som sådana ska bedömas. Är en in-

skränkning nödvändig för att upprätthålla ordningen, och är åtgärden proportionerlig i förhållande till den skada den skapar för de berörda?

Regeringen resonerade kring frågan i propositionen till den tillfälliga lagen. Vad gäller inskränkningarna av rätten till familjeåterförening gjordes bedömningen att det var proportionerligt med tanke på de ansträngningar som mottagandet av asylsökande innebär för samhället samt att lagstiftningen enbart skulle gälla under tre år. Vad bedömningen grundade sig i framgick inte tydligare än så, och inga hänvisningar gjordes till avgöranden eller uttalanden från Europadomstolen.

Många remissinstanser invände mot lagstiftningen i sin helhet med argument om just proportionalitet. Den bristande analysen vi pekat på ovan är ett av skälen till detta. Att göra en underbyggd proportionalitetsbedömning är svårt om inte konsekvenserna av en åtgärd analyserats ordentligt.

Som beskrivits ovan har den tillfälliga lagen haft direkt negativa effekter för den enskilde och sannolikt långsiktigt negativa konsekvenser för samhället, och stödet är svagt för antagandet att den tillfälliga lagen är nödvändig för att begränsa antalet asylsökande till Sverige. Att en återgång till den ordinarie utlänningslagen skulle kasta oss tillbaka till situationen som var hösten 2015, som ibland förespeglas, saknar helt grund i rationell analys.

Kan man då verkligen påstå att dessa åtgärder är proportionerliga, alltså att de är ingreppen i människors liv står i proportion till och är nödvändiga i förhållande till ändamålet?

Lägg därtill att regeringens egen proportionalitetsbedömning bygger på att lagen är tillfällig, men att allt mer pekar på att den kommer att förlängas, kanske i praktiken permanenteras. Det förefaller välmotiverat att ställa sig frågan ifall Sveriges konventionsåtaganden över huvud taget har getts något utrymme i den politiska avvägningen.

Den frågan hade för några år sedan framstått som apart, men blir idag allt mer relevant. Det är inte bara regelverket som ändrats, utan också mentaliteten. Grundläggande principer som tidigare framstått som självklara ifrågasätts allt mer, och inte bara i extrema kretsar av politiken och samhället.

I ifrågasättandena finns en uppfattning om att uppslutning bakom mänskliga rättigheter, folkrätt och rättsstatsprincipen skulle handla om snällhet eller generositet. Det finns givetvis principiella humanistiska överväganden som talar för att sluta upp bakom dessa regelverk. Juridiska frågor bottnar alltid i moraliska och politiska ställningstaganden. Men det är en märklig missuppfattning att det skulle handla om sentimentalitet. Uppslutningen handlar om det rationella i en värld styrd av gemensamma regler. Särskilt för de demokratiska politiska krafter som inte önskar se en värld där den starke förtrycker den svage. För vad får vi om vi inte har någorlunda beständiga regler som vi lutar oss mot i vårt beslutsfattande, individuella fri- och rättigheter och skydd mot staters eller grupperas förtryck och ingrepp i den enskildes liv? Det är inget att rycka på axlarna åt.

4.4 Vad händer vid den tillfälliga lagens upphörande?

Den tillfälliga lagen är i kraft till och med den 19 juli 2019. Efter det gäller den ordinarie utlänningslagen. Men, som sagt, mycket pekar på att lagen kommer att förlängas eller permanentas. Moderaterna har positionerat sig hårt i migrationspolitiken och kräver ett permanentande av lagen. Socialdemokraterna har delvis gjort samma vändning men hänskjuter snarare frågan om det svenska regelverket till de processer som pågår inom EU om ytterligare harmonisering av regelverken för migration. Det senare är också vanskligt eftersom en europeisk överenskommelse om ett harmoniserat regelverk för migration byggt på individuella rättigheter rättsstatsprinciper idag ter sig tämligen avlägsen.

Förutom alla de principiella, moraliska och tekniska problem som synliggjorts i denna rapport så har den som vill förlänga eller permanenta den tillfälliga lagen att hantera att den är konstruerad för att vara tillfällig. Det innebär att det inte finns någon bortre gräns för hur många gånger ett uppehållstillstånd kan förlängas, eller någon bortre gräns för hur länge en familj kan hållas åtskild. En förlängning av den tillfälliga lagen måste hantera dessa frågor.

Ännu ett nytt lagstiftningsförfarande utan att utreda, analysera och bereda förslagen på ett seriöst sätt riskerar att få katastrofala följder ur både humanitär och rättssäkerhetssynpunkt. Vi måste ha en lagstiftning i Sverige som fungerar även om den harmonisering som EU-kommissionen försöker åstadkomma inom EU inte förverkligas.

Ett exempel på lagens uppenbara brister, även på kort sikt, är det lappande och lagande regeringen ägnat sig åt kring de ensamkommande och gymnasielagen. I stället för rättsäkra åldersbedömningar och en fungerande humanitär tillståndsgrund håller man nu på att tillskapa en egen grund för uppehållstillstånd för en viss grupp och som inte handlar om skyddsbehov eller humanitära omständigheter. Dessutom ska denna grupp, till skillnad från andra, inte behöva göra sin identitet (i praktiken sin ålder) sannolik. Det är förståeligt och positivt att man hittar en lösning på situationen för denna grupp, men denna lösning innebär samtidigt att asyl- och förvaltningsrättsliga principer åsidosätts. En fungerande humanitär tillståndsgrund hade gjort skillnad till det positiva, både för enskilda personer och för regeringen som då inte behövt arbeta fram en lagstiftning som egentligen inte håller måttet.

De svenska regelverken är till syvende och sist också en fråga om värderingar och vad reglerna ska befrämja. Ska regelverket i första hand vara ett signalpolitiskt verktyg som avskräcker från att söka sig till Sverige, eller ska det fungera som en språngbräda in i ett nytt samhälle? Denna typ av frågeställning borde vara central för den asylpolitiska debatten. Men tyvärr riskerar den förskjutning av retoriken vi sett kring dessa frågor att omöjliggöra en rationell debatt. Det som då beskrevs som oerhört svåra med nödvändiga **tillfälliga** åtgärder med hänvisning till hösten 2015 är nu helt normaliserade som en del av att visa politisk handlingskraft.

Vi varnade då för att politik knappast kan ses som något statiskt, utan att saker hinner förändras på tre år. Värderingar och perspektiv hinner förskjutas. Nu kan vi konstatera att det politiska samtalet kring dessa frågor kantrat med rasande takt.

Vår ambition och förhoppning med denna rapport är att kunna bidra till att återföra diskussionen till dem det handlar om. Och till att finna ett humant, rättssäkert och förutsägbart sätt att avväga olika intressen och på bästa möjliga sätt hantera de migrationsströmmar som med all säkerhet kommer att fortsätta.

5 Källor

- Dagens Nyheter (2018) *Allt fler asylbeslut ändras i domstol*. Dagens Nyheter 2018-02-02.
- Rådgivningsbyrån (2018) I strid med ett svenskt konventionsåtagande? En redogörelse för avgöranden som bifallits enligt 11 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.
- SvD (2015) Migrationsforskare om M:s förslag: Får motsatt effekt. Svenska dagbladet, 2015-05-08.
- SvD (2015) Ny prognos: 160 000 asylsökande i år. Svenska Dagbladet 2015-10-21.
- Sydsvenskan (2017) Ensamkommande i gymnasiet får stanna. Sydsvenskan, 2017-03-02.

Lagar och författningar

- Prop. 2017:18/252 Extra ändringsbudget för 2018 - Ny möjlighet till uppehållstillstånd. Stockholm: Finansdepartementet, Justitiedepartementet
- Prop. 2015/16:174, Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Justitiedepartementet.
- Prop. 2017/18:1 Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 8 Migration. Finansdepartementet.
- SFS 1971:289 Lag om allmänna förvaltningsdomstolar. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2005:716 Utlänningslag. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2010:800 Skollag. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 2010:900 Plan- och bygglag. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SFS 2016:752 Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 2018:22 Ett ordnat mottagande - gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande.

Otryckta källor

- Aftonbladet (2018). *De är vårt ansvar – låt afghanerna få stanna*. April 2018. (hämtad 2018-05-02) <https://www.aftonbladet.se/debatt/a/vm1GGL/de-ar-vart-ansvar--lat-afghanerna-fa-stanna>
- Arbetsförmedlingen (2017a). *Prognos för utbetalningar 2017-2021*. Oktober 2017. <https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.5c338e4715f03ac86c3d4b53/1509003237929/prognos-utbetalningar-oktober-2017.pdf> (hämtad 2018-04-09)
- Arbetsförmedlingen (2017b). *Arbetsförmedlingens nulägesbedömning av arbetet med snabbspår*. December 2017. <https://mb.cision.com/Public/1326/2409931/bec3391dd1b8dc6a.pdf> (hämtad 2018-04-09)

- Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017*. Februari 2018. <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Rapporter/Arsredovisningar/Rapporter/2018-02-22-Arbetsformedlingens-arsredovisning-2017.html> (hämtad 2018-04-09)
- Barnombudsmannen (2016). *Remissvar: Utkast till lagrådsremiss. Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*.
<https://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/vart-arbete/nya-remissvar/2016/3/utkast-till-lagratsremiss-begransningar-av-mojligheten-att-fa-uppehallstillstand-i-sverige/> (hämtad 2018-03-23)
- Delmi (2017). *Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonization of asylum outcomes*.
<http://www.delmi.se/publikationer-seminarier#!/reforming-the-common-european-asylum-system> (hämtad 2018-03-23)
- ESV (2017). *Rapport. Utfall för statens budget - del av ESV:s underlag för årsredovisning för statens budget 2016*.
<https://www.esv.se/contentassets/34293f007e594c1ca011d466e3dd5977/esv-2017-16-utfallet-for-statens-budget-2016.pdf> (hämtad 2018-04-17)
- ESV (2018). *Rapport. Utfall för statens budget - del av ESV:s underlag till årsredovisning för statens budget 2017*.
<https://www.esv.se/contentassets/ecaada88526f4207b986ee63915e2b3a/2018-32-utfallet-for-statens-budget-2017.pdf> (hämtad 2018-04-17)
- Eurostat (2018). *Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data (rounded)*. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tps00191> (hämtad 2018-04-16)
- FaRR (2014) *Europadomstolen om överföringar till Italien*.
<http://www.farr.se/sv/lag-a-praxis/908-europadomstolen-om-overforingar-till-italien> (hämtad 2018-04-17)
- Företagarna (2016). *Remissvar: Utkast till lagrådsremiss. Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*.
https://louisedane.files.wordpress.com/2016/03/26_focc88retagarna_ju2016_013_07_17.pdf (hämtad 2018-03-23)
- LO (2016). *Remissvar: Utkast till lagrådsremiss. Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*.
https://louisedane.files.wordpress.com/2016/03/27_lo.pdf (hämtad 2018-03-23)
- Läkare utan gränser (2018). *Ett liv i limbo*.
<https://lakareutangranser.se/sites/default/files/media/rapport-ett-liv-i-limbo-msf.pdf> (hämtad 2018-04-09)

- Migrationsverket (2016a). *Verksamhets- och utgiftsprognos februari 2016*.
[https://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871592a8b/1485556229113/Migrationsverkets%20februariprognos%202016%20\(P2-16\).pdf](https://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871592a8b/1485556229113/Migrationsverkets%20februariprognos%202016%20(P2-16).pdf) (hämtad 2018-03-23)
- Migrationsverket (2016b). *Verksamhets- och utgiftsprognos april 2016*.
<https://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871598f92/1485556209506/Migrationsverkets%20prognos%20april%202016.pdf> (hämtad 2018-03-23)
- Migrationsverket (2016c) *Rättsligt ställningstagande angående innebörden av svenskt konventionsåtagande och artikel 8 vid tillämpningen av 11 och 13 §§ i den tillfälliga lagen - SR 24/2016*.
<https://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=37730> (hämtad 2018-04-23)
- Migrationsverket (2016d). *Avgjorda asylärenden beslutade av Migrationsverket, 2015. Januari 2016*.
<https://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1aad/1485556214929/Avgjorda%20asylärenden%202015%20-%20Asylum%20desicions%202015.pdf> (hämtad 2018-04-09)
- Migrationsverket (2016e). *Remissvar: Utkast till lagrådsremiss. Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*.
<http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871595779/1485556051900/Remissvar%20gällande%20Begränsningar%20av%20möjligheten%20att%20få%20uppehållstillstånd%20i%20Sverige.pdf> (hämtad 2018-03-23)
- Migrationsverket (2017a) *Rättsligt ställningstaganden angående tillämpning av artikel 3 i Europakonventionen då sjukdom åberopas - SR 08/2017. Mars 2017*.
<https://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=39199> (hämtad 2018-04-09)
- Migrationsverket (2017b) *Avgjorda asylärenden beslutade av Migrationsverket, 2016. Januari 2017*.
<https://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871592564/1485556054285/Avgjorda%20asylärenden%202016%20-%20Asylum%20decisions%202016.pdf> (hämtad 2018-04-23)
- Migrationsverket (2018a) *Migrationsverkets årsredovisning 2017. Februari 2018*.
<https://www.migrationsverket.se/download/18.4cb46070161462db1137cf/1519296859864/Migrationsverkets%20årsredovisning%202017.pdf> (hämtad 2018-04-09)

- Migrationsverket (2018b) *Avgjorda asylärenden beslutade av Migrationsverket, 2017. Januari 2018.*
<https://www.migrationsverket.se/download/18.4100dc0b159d67dc6146d1/1514898751014/Avgjorda%20asyl%C3%A4renden%202017%20-%20Asylum%20decisions%202017.pdf> (hämtad 2018-04-23)
- Migrationsöverdomstolen (2016). *Remissvar: Utkast till lagrådsremiss. Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*
http://www.kammarrattenistockholm.domstol.se/Domstolar/kammarrattenistockholm/Remissvar/2016/Remissvar_Utkast%20till%20lagr%C3%A4dsremiss%20-%20Begr%C3%A4nsningar%20av%20m%C3%B6jligheten%20att%20f%C3%A5%20uppeh%C3%A5llstillst%C3%A4nd%20i%20Sverige.pdf (hämtad 2018-03-23)
- Människor och Migration podcast (2016). *Asylrätten under attack - EU:s avtal med Turkiet* [poddsändning].
<https://soundcloud.com/manniskorochmigration/asylratten-under-attack-eus-avtal-med-turkiet> (hämtad 2018-04-17)
- Regeringen (2015) *Nationell delegation ska föreslå strategi för validering.*
<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/11/nationell-delegation-ska-foresla-strategi-for-validering/> (hämtad 2018-03-23)
- Regeringen (2017) *Pressmeddelande: En ny möjlighet till uppehållstillstånd för ensamkommande.* <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/11/en-ny-mojlighet-till-uppehallstillstand-for-ensamkommande/> (hämtad 2018-03-23)
- Regeringen (2018) *Regeringens arbete med flyktingsituationen.*
<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-flyktingsituationen/> (hämtad 2018-03-23)
- Rädda Barnen (2016) *Remissvar: Utkast till lagrådsremiss. Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*
<https://www.raddabarnen.se/Documents/press/remissvar/lagradsremiss-begransningar-av-mojligheten-att-fa-uppehallstillstand-i-sverige.pdf> (hämtad 2018-03-23)
- Röda Korset (2016a). *Remissvar: Utkast till lagrådsremiss. Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*
http://www.regeringen.se/494a88/contentassets/cbebce43816043d6bf864dd0e076b722/31_roda-korset.pdf (hämtad 2018-03-23)
- Röda Korset (2016b). *Remissvar: Lagrådsremiss om ändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).*
<https://www.redcross.se/globalassets/dokument/remissvar/srk-remissyttrande-ratt-bistand-i-lagen-om-asylsokande20160120.pdf> (hämtad 2018-04-09)

- Röda Korset (2017). *Lägesrapport. Konsekvenser av ändringen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA)*. Januari 2017.
https://www.redcross.se/globalassets/press-och-opinion/rapporter/roda-korset_lagesrapport_lma-2016.pdf (hämtad 2018-04-09)
- Socialstyrelsen (2013) *Barn med uppgivenhetssyndrom. En vägledning för personal inom socialtjänst och hälso- och sjukvård*. Juni 2013.
<https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19031/2013-4-5.pdf> (hämtad 2018-04-09)
- Socialstyrelsen (2016) *Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända*. Oktober 2016.
<https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/20370/2016-10-13.pdf>
- Socialstyrelsen (2017) *Uppgivenhetssyndrom bland asylsökande barn*. Oktober 2017.
<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/20733/2017-10-33.pdf> (hämtad 2018-04-09)
- Sveriges Radio (2016) *Ny praxis gör att fler ensamkommande utvisas*. 2016-09-26
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6524066> (hämtad 2018-04-09)
- Sveriges radio (2017a) *Fler vill ha flyktingstatus – antalet tiofaldigat på två år*.
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6748119> (hämtad 2018-02-26).
- Sveriges Radio (2017b) *Brister i Migrationsverkets asylutredningar*. 2017-02-01.
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6620445> (hämtad 2018-04-09)
- Sveriges Radio (2018a) *Khaled har väntat på beslut i över två år*. 2018-02-24.
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6893688> (hämtad 2018-04-17)
- TCO (2016). *Remissvar: Utkast till lagrådsremiss. Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*.
<https://www.tco.se/globalassets/remisser/2016/remissvar---begransingar-av-mojligheterna-att-fa-uppehallstillstand-i-sverige.pdf> (hämtad 2018-03-23)
- Vi står inte ut (2017) *”Min mamma är blind på ena örat och min pappa odlar bombar”*. Rapport om rättsosäkerhet i asylprocessen för ensamkommande barn och unga. September 2017. <https://www.mynewsdesk.com/se/number-vistaarinteut/documents/rapport-om-raettsosaekerhet-i-asylprocessen-foer-ensamkommande-barn-och-unga-70084> (hämtad 2018-03-23)

VILSE I ANDRUMMET

en utvärdering av den tillfälliga asyllagen



Migrationspolitiska S-föreningen
April 2018