

Massflyktsdirektivet: EU:s svar på skyddssökande från Ukraina

Tillfälligt skydd – "varför", "vem", "vad", "var" och "hur"

Eleni Karageorgiou och Vladislava Stoyanova

Till följd av den massiva fördrivningen sedan den ryska invasionen av Ukraina beslutade medlemsstaternas inrikesministrar den 4 mars 2022 att enhälligt aktivera EU:s direktiv om tillfälligt skydd, ett rättsligt ramverk för omfattande flyktingströmmar som antogs år 2001, men aldrig tidigare använts.

För att helt förstå de rättsliga ramverk som nu gäller för dem som flyr undan invasionen, och följderna för EU-länderna inklusive Sverige, är det nödvändigt att först klarlägga vissa relevanta begrepp så som de används i internationell rätt och praxis och därefter diskutera både 2001 års direktiv och 2022 års rådsbeslut som ger verkan åt det.

Massiv tillströmning och tillfälligt skydd: begreppsfrågor

Konflikter och våld är de vanligaste orsakerna i vår tid när människor i stor skala tvingas lämna sina hemländer. Huvudfrågan som uppstår vid sådana förflyttningar över gränserna är hur ansvaret för fördrivna personer bör fördelas mellan olika länder: har de länder som gränsar till de nödställda

länderna en skyldighet att släppa in fördrivna personer i sina territorier? Om svaret är ja, under hur lång tid och vilka rättigheter ska de fördrivna personerna ges? En besläktad fråga är huruvida andra länder – som inte ligger i närheten av det nödställda landet – har någon skyldighet att avlasta mottagarländerna som är första linjens mottagare, exempelvis genom att ta emot människor som flyr och släppa in dem i landet?

Även om 1951 års flyktingkonvention, FN:s viktigaste medel för skydd av flyktingar, antogs vid en tidpunkt då Europa hade haft massiva flyktingrörelser, gav inte författarna till konventionen några lämpliga lösningar för att handskas med sådana massförflyttningar. Flyktingkonventionen har i synnerhet ingenting att säga om hur man på nationell nivå bör organisera och reglera en rätt till skydd för att tillgodose omedelbara skyddsbehov och hur man ska förverkliga solidaritet och ansvarsfördelning mellan olika länder.

I enlighet med slutsatsen hos UNHCR:s verkställande kommitté, nr 100 (LV) 2004, utgörs de viktigaste kännetecknen i en "massinflödessituation" av bland annat följande:

- Ett avsevärt antal människor ankommer till en internationell gräns.
- Ankomsterna sker i hastig takt.
- Vårdländerna har otillräcklig absorptionskapacitet, framför allt saknar de individbaserade asylprövningarna förmågan att handskas med stora mängder ansökningar.

På samma sätt saknar begreppet "tillfällig tillflykt" eller "tillfälligt skydd", som utgör en central del av diskussionen om situationer med massinflöden, en väletablerad definition enligt internationell flyktingrätt. Begreppet kan ses som en brygga mellan omedelbart skydd från *refoulement* – utvisning eller avvisning av en flykting till ett land där denne riskerar att utsättas för förföljelse – och mer långsiktiga lösningar. Det har huvudsakligen använts som ett *paraplybegrepp* för ett övergripande ramverk av tidsbegränsat skydd för en stor grupp människor efter en situation med ett massinflöde av flyende. Detta skydd innefattar både tillträde till ett värdland och en miniminivå på rättigheter som människorna i fråga ska åtnjuta. Särskilt viktigt är att tillhandahållande av tillfälligt skydd inte befriar mottagarlandet, eller andra länder, från skyldigheten att finna en tillfredsställande långsiktig lösning för de inblandade, i en anda av solidaritet.

En enklare lösning

Tillfälligt skydd gör det möjligt för mottagarländer att använda ett enklare förfarande för att identifiera personer i behov av skydd. Framför allt undviks de långdragna individbaserade asylförfarandena med individuella prövningar som normalt är hur en asylsökande erhåller rättslig status. I stället kan man åstadkomma ett "gruppbaserat" avgörande om behovet av skydd. Detta leder till en avsevärt snabbare bedömning av skyddsbehoven. Förutsättningarna för att detta ska vara möjligt exemplifieras i nästa avsnitt.

EU:s regim för tillfälligt skydd

Förhandlingarna mellan EU:s medlemsstater om reglering av dels tillgång till tillfälligt skydd och dels solidaritet i fråga om sådant skydd, kulminerade när länderna antog direktivet om tillfälligt skydd, (2001/55/EG). Direktivet beskriver miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av flyktingar.

Vad innebär "tillfälligt skydd"?

Tillfälligt skydd definieras i direktivet som ett förfarande "av undantagskaraktär" för att ge omedelbart och tillfälligt skydd i berörda personers och andra skyddssökandes intresse i situationer där det finns "risk för att tillströmningen inte kan hanteras av asylsystemet utan negativa följder för detta systems funktion" (artikel 2). Tillfälligt skydd är enligt direktivet tillämpligt efter en "massiv tillströmning", definierad som "ankomst till EU av ett betydande antal fördrivna personer, med ursprung i ett bestämt land eller ett bestämt geografiskt område, oberoende av om de kommit till gemenskapen spontant eller med hjälp, till exempel genom ett evakueringsprogram" (artikel 2.d).

I direktivet föreslås en solidaritetsmekanism som ska bidra till att uppnå en balans mellan medlemsstaterna rörande följderna av att ta emot fördrivna personer i händelse av en massiv tillströmning. Mekanismen har två delar. Den första avser ekonomi och den andra delen rör det faktiska mottagandet av personer i medlemsstaterna (artikel 24–26). I synnerhet ska solidaritet med medlemsstater som stöd för deras mottagningsinsatser visas, för det första genom ekonomiskt stöd från relevanta EU-fonder, och för det andra –

om så är nödvändigt – genom överföring av fördrivna personer mellan medlemsstaterna på frivillig basis och med deras medgivande. Framför allt är solidaritetsmekanismen baserad på principen om **"dubbel frivillighet"**: både mottagarlandet och personen i fråga bör ge sitt medgivande till överföringen. Direktivet innehåller inte något specifikt krav på att medlemsstaterna ska ta emot flyktingar eller asylsökande från varandra. Det stipulerar att medlemsstaterna ska uppge hur stor deras kapacitet att ta emot flyktingar är och föreskriver förhandling om antalet som ska tas emot av varje stat.

Direktivet kan kritiseras för att det lämnar möjligheten öppen att EU:s medlemsstater är oförmögna att nå en överenskommelse om att aktivera mekanismen om tillfälligt skydd, även i en situation med faktisk massiv tillströmning av flyktingar. Man kan också ifrågasätta om det kan genomdrivas, eftersom olika medlemsstater kan ha olika synpunkter, inte bara på huruvida direktivet kommer att aktiveras utan även på vilka ansvarsfördelningsmekanismer som bör inrättas. Faktum är att direktivet inte fordrar att länder ska lägga fram skäl som underbygger deras beslut att inte ta emot personer med tillfälligt skydd i det skede då kapaciteten anges (artikel 25).

Av ovan nämnda skäl har direktivet om tillfälligt skydd bedömts vara alltför "politiskt orealistiskt".¹ Detta kan kanske förklara varför det inte aktiverats på 20 år, inklusive under 2015 års stora flyktingmottagande. I stället infördes under 2016 och 2017, en obligatorisk och rättsligt bindande solidaritetsmekanism. Detta var ett EU-baserat omflyttningsprogram för att framför allt överföra syriska flyktingar från Grekland och Italien till andra medlemsstater. EU-domstolen uttalade specifikt att omständigheterna under 2015 var så exceptionella att de krävde en snabb och bindande respons, vilket var anledningen till att systemet med bindande kvoter bedömdes vara lämpligare än direktivets solidaritetsmekanism som byggde på frivilliga åtaganden.²

¹ S Carrera, et al, 'The EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy' *CEPS Policy Insights*, nr 2022-09/ mars 2022, 2.

² CJEU, De förenade målen C-643/15 och C-647/15 *Republiken Slovakien och Ungern v. Europeiska unionens råd*, 6 september 2017 styckena 256-257.

Aktiveringen av direktivet om tillfälligt skydd efter den ryska invasionen av Ukraina

Trots de ovannämnda möjliga svagheterna hos direktivet om tillfälligt skydd, nämligen svårigheten att komma överens om huruvida en situation med "massiv tillströmning" föreligger och frånvaron av ett tillräckligt fast och bindande solidaritetsåtagande, aktiverade EU-staterna direktivet som svar på flykten från Ukraina. Den 4 mars 2022 beslutade Europeiska unionens råd enhälligt att, för första gången, aktivera direktivet genom rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 vilket fastställde att det förelåg en massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktivet. Detta hade följden att tillfälligt skydd infördes i EU, vilket väcker följande frågor:

Varför aktiverades just detta instrument nu?

Den ryska militära invasionen av Ukraina och de befarade följderna av konflikten för EU, inklusive sannolikheten att migrationstrycket på EU:s östra gränser skulle bli stort, har föranlett medlemsstaterna till att vidta kollektiva åtgärder för att säkerställa att skydd av likartad standard erbjuds de behövande. Det fanns tre anledningar till att EU-kommissionen ansåg det lämpligt att aktivera ordningen för tillfälligt skydd: För det första är det i de fördrivna människornas intresse eftersom de får omedelbart skydd på liknande sätt i hela unionen. För det andra är det till fördel för de medlemsstater som upplever den massiva tillströmningen eftersom den förenklade procedur som leder till beviljande av tillfälligt skydd skulle garantera att deras asylsystem inte överväldigas. För det tredje är det i unionens intresse, eftersom konsekvenserna av att ta emot fördrivna personer från Ukraina kommer att fördelas rättvist i hela unionen, både för att ukrainska medborgare kommer att kunna obehindrat förena sig med familj och vänner som redan bor i olika EU-länder och tack vare möjligheten till solidaritetsöverföringar.³ Denna tredje motivering som kommissionen åberopar kan dock ifrågasättas. Det återstår att se i vilken utsträckning denna rörelsefrihet kommer att leda till en mer rättvis fördelning.

³ Förslag till rådets genomförandebeslut om fastställande av att det föreligger en massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001, med följden att tillfälligt skydd införs. COM (2022) 91 final, 3.

Vem erhåller skydd enligt de nya reglerna?

Det aktiverade direktivet om tillfälligt skydd täcker följande grupper:

- ukrainska medborgare bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022;
- medborgare i andra tredjeländer och statslösa personer, som åtnjöt internationellt skydd eller motsvarande nationellt skydd i Ukraina före den 24 februari 2022; och
- familjemedlemmar till ovanstående två kategorier personer, i den utsträckning familjen redan befann sig i och var bosatt i Ukraina före den 24 februari 2022.

Statslösa och tredjelandsmedborgare som kan bevisa att de varit lagligt bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022 med permanenta uppehållstillstånd utfärdade i enlighet med ukrainsk lag, och som inte kan återvända på ett säkert och varaktigt sätt till sitt ursprungsland, skyddas också enligt de nya reglerna (Artikel 2.2). Rådets beslut om aktivering av direktivet lämnar dock till medlemsstaterna att besluta huruvida de ska ge dem tillfälligt skydd eller annat adekvat skydd enligt nationell lagstiftning. Om medlemsstaterna inte har kapaciteten att snabbt avgöra om den berörda personen har rätt till tillfälligt skydd eller adekvat skydd enligt nationell lagstiftning, föreslår kommissionen att omdirigera personen till en vanlig asylprocedur.

Rådsbeslutet låter medlemsstaterna avgöra om de ger skydd till ytterligare grupper, nämligen medborgare i andra tredjeländer och statslösa personer som är lagligen bosatta i Ukraina baserat på tillfälligt uppehållstillstånd och som inte kan återvända till sitt ursprungsland på ett tryggt sätt (se artikel 3 i beslutet och artikel 7 i direktivet om tillfälligt skydd). Dessutom uppmantras medlemsstaterna av kommissionen att ge tillfälligt skydd till ukrainska medborgare eller medborgare i annat tredje land och statslösa personer, som åtnjöt internationellt skydd i Ukraina och som flydde från landet kort före 24 februari.⁴

⁴ Meddelande från kommissionen om operativa riktlinjer för genomförandet av rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs (2022C 126 I/01) 21 mars 2022, s. 6, och rådets beslut (Skäl 14).

Avslutningsvis kan medlemsstater undanta personer om det finns rimlig anledning att betrakta personen som en fara för värdlandets säkerhet eller utgör ett samhällshot.

Vad innefattas i denna form av skydd?

Massflyktsdirektivet bygger på att tillfälligt skydd ska gälla i minst ett år och att det förlängs automatisk med sex månader i högst ett år. Kommissionen kan när som helst föreslå rådet att upphöra med det tillfälliga skyddet, baserat på om situationen i Ukraina möjliggör ett säkert och varaktigt återvändande för dem som beviljats tillfälligt skydd, eller föreslå att rådet förlänger det tillfälliga skyddet upp till ett år.

De som åtnjuter tillfälligt skydd, enligt rådets genomförandebeslut från år 2022 om tillfälligt skydd, har rätt till **uppehållstillstånd** för hela den tid då tillfälligt skydd gäller. Dokument eller andra motsvarande bevis ska utfärdas i detta syfte. När det gäller personer som ännu inte rest in på territoriet ska medlemsstaterna tillhandahålla nödvändiga inresevisum och begränsa formaliteterna till ett minimum. Personer som åtnjuter tillfälligt skydd har rätt att få relevant information på ett språk som de sannolikt förstår och i skriftlig form.

De har också rätt att ta **anställning** eller vara egenföretagare, även om EU:s medlemsstater kan prioritera EU- och EES-medborgare, liksom lagligen bosatta medborgare i tredje land som får arbetslöshetsunderstöd.

Vad avser bostad är personer som åtnjuter tillfälligt skydd berättigade till lämplig inkvartering, eller, om så krävs, medel till att skaffa sig bostad. Dessutom bör de "få sina behov tillgodosedda när det gäller **social välfärd** och uppehälle, om de saknar tillräckliga medel, samt sjukvård". Som ett minimum ska det stöd som erfordras för sjukvård innefatta "**akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar**". Nödvändig läkarvård eller annan hjälp ska också tillhandahållas personer med särskilda behov, "till exempel minderåriga utan medföljande vuxen eller personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld".

Personer som åtnjuter tillfälligt skydd ska beviljas **tillträde till utbildningsväsendet** på samma villkor som medborgarna i den mottagande medlemsstaten, om de är under 18 år, men detta kan begränsas till att gälla det offentliga utbildningsväsendet. Tillträde för vuxna till det allmänna utbildningsväsendet är inte obligatoriskt.

Var i EU kan människor söka och åtnjuta tillfälligt skydd?

Frågan om "var" gäller inte bara vilken EU-medlemsstat som erbjuder skydd, utan även huruvida personen kan välja i vilken medlemsstat han eller hon ansöker om tillfälligt skydd. För att besvara frågan måste man först notera att direktivet om tillfälligt skydd gäller alla medlemsstater utom Danmark. Enligt Europeiska unionens asylbyrå har majoriteten av EU-länderna tagit initiativ till att hantera den stora tillströmningen av människor som fördrivits från Ukraina genom lagstiftning.⁵ Danmark har antagit särskild lagstiftning som är utformad efter EU:s tillfälliga skydd.⁶ För det andra behöver det understrykas att EU:s medlemsstater och de Schengenassocierade länderna (Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein) har avskaffat visumkraven för kortvariga vistelser för ukrainare. Detta innebär att ukrainare har rätt till fri rörlighet inom unionen under en period på 90 dagar och kan **fritt välja i vilken medlemsstat de önskar åtnjuta tillfälligt skydd**. När väl en medlemsstat har utfärdat uppehållstillstånd på grundval av tillfälligt skydd kan personen som åtnjuter detta skydd fortfarande förflytta sig till en annan medlemsstat men har **ingen rätt** att kräva att deras tillfälliga skydd överförs. Med andra ord bör inte den andra medlemsstaten begära att den första medlemsstaten ska ta tillbaka personen, men den har inte någon skyldighet att erkänna den skyddsstatus som den första medlemsstaten givit. I stället behöver en ny ansökningsprocess påbörjas. Den sökande behöver få ett nytt uppehållstillstånd baserat på tillfälligt skydd i medlemsstaten den nu befinner sig i.

Hur ska skydd ges på nationell nivå med fokus på Sverige?

Frågan om "hur" är kanske den största utmaningen. Den frågan gäller det faktiska genomförandet på nationell nivå av rådets beslut som fastställde att det förelåg en massiv tillströmning från Ukraina och aktiverade systemet med tillfälligt skydd. En studie från 2007, om hur medlemsstater har införlivat möjligheten att bevilja tillfälligt skydd (i händelse detta aktiveras på

⁵ Europeiska unionens asylbyrå, Rapid response by EU+ countries to address the needs of displaced people from Ukraine, Situational Update, nr 9, 4 mars 2022.

⁶ Den 16 mars 2022 antog det danska Folketinget en särskild lag om fördrivna personer från Ukraina. Se European Council on Refugees and Exiles, [Information-Sheet---Access-to-territory-asylum-procedures-and-reception-conditions-for-Ukrainian-nationals-in-European-countries.pdf \(ecre.org\)](#) och https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/new-danish-law-those-fleeing-ukraine-mirrors-eu-temporary-protection-directive_en

EU-nivå), identifierade diverse luckor och avvikelser.⁷ När denna policy brief skrivs är det alltför tidigt att bedöma alla problem och frågor som kommer att behöva tas upp på nationell nivå. Nedan har vi försökt identifiera ett antal frågor i förhållande till Sverige.

Tillfälligt skydd och dess följder i Sverige

I Sverige reglerar 21 kap. utlänningslagen uttryckligen frågan om tillfälligt skydd. Den anger att utläningar som omfattas av rådets beslut att aktivera tillfälligt skydd (i detta fall beslutet som gäller Ukraina) har rätt till tidsbegränsat uppehållstillstånd (dvs. *uppehållstillstånd med tillfälligt skydd*). Enligt 21 kap. 3 § i utlänningslagen kan regeringen föreskriva att ytterligare kategorier av personer, utöver dem som omfattas av rådets beslut, får ges tidsbegränsat uppehållstillstånd baserat på tillfälligt skydd, om dessa personer har fördrivits av samma skäl eller från samma ursprungsland eller ursprungsregion. Sverige har beslutat att ändra tidsbegränsningen för dem som omfattas, så att människor som kom till Sverige den 30 oktober 2021 eller senare också får ansöka om tillfälligt skydd. Sverige beviljar inte tillfälligt skydd till medborgare i tredje land eller till statslösa personer med varaktigt uppehållsstatus i Ukraina per den 24 februari 2022 som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller ursprungsregion "på trygga och varaktiga villkor". Dock kan sådana individer ansöka om andra former av skydd i Sverige.

Förhållandet mellan tillfälligt skydd och andra skyddsgrunder

Enligt 21 kap. 5 § i utlänningslagen utgör inte ett beviljat uppehållstillstånd baserat på tillfälligt skydd något hinder för att man också prövar en ansökan om uppehållstillstånd som flykting. Detta innebär att personen har rätt att ansöka om flyktingstatus. Visserligen är 21 kap. 5 § i utlänningslagen begränsad till flyktingstatus och behandlar inte alternativa skyddsformer (dvs. subsidiärt skydd i enlighet med EU:s skyddsgrundsdirektiv), men Migrationsverket hänvisar till såväl flyktingstatus som alternativt skyddsstatus i sitt rättsliga ställningstagande om Ukraina. Vidare ska en ansökan om flyktingstatus behandlas av nationella myndigheter som en ansökan om internationellt skydd, vilket med tanke på EU:s

⁷ Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2001-55-Temporary-Protection-Synthesis.pdf>; Se även Study on the Temporary Protection Directive Final Report (EU-kommissionen, 2016) https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/final_report_evaluation_tpd_en.pdf

skyddsgrundsdirektiv innefattar såväl flyktingstatus som subsidiärt (alternativt) skyddsstatus.

Enligt 21 kap. 5 § i utlänningslagen får prövningen av en ansökan om flyktingstatus av en person som har uppehållstillstånd baserat på tillfälligt skydd endast skjutas upp om det finns **särskilda skäl** för sådant uppskjutande. De nationella bestämmelserna föreskriver vidare att om ansökan om uppehållstillstånd som flykting inte har prövats innan det tillfälliga skyddet upphört att gälla, ska den prövas så snart som möjligt efter denna tidpunkt.

I den rättsliga styrning som hittills kommit från Migrationsverket framgår det inte hur Migrationsverket ser på innebörden av 21 kap. 5 § i utlänningslagen. Då invasionen i Ukraina inleddes beslutade Migrationsverkets rättschef om ett tillfälligt beslutsstopp. Det gäller för negativa beslut och positiva om det inte står klart att sökandens ansökan om skydd kan bifallas och om sökanden annars riskerar att lida rättsförlust av att beslutet dröjer kan dock bifallsbeslut komma att fattas i enskilda ärenden. Beslutsstoppet motiverades med att ytterligare information om ursprungslandet skulle vara nödvändig för en juridiskt bindande granskning.⁸ Beslutsstoppet gäller även de statusförklaringar som avses i 21 kap. 5 § i utlänningslagen.

Detta innebär att Sverige kan besluta att handlägga ansökningar om flyktingstatus och status som berättigad till alternativt skydd efter utgången av perioden med tillfälligt skydd (artikel 17 i direktivet om tillfälligt skydd). Uppskjutande av prövningen av asylansökningar är också tillåtet enligt artikel 31.4 i EU:s direktiv om asyloffaranden (2013/32/eu). Dock tillåter det sistnämnda direktivet inte obegränsat uppskjutande. Dess artikel 31.5 stipulerar att "under alla omständigheter" måste beslut om en asylansökan levereras inom 21 månader **från det att ansökan inkommit**.

I den händelse ansökningar om flyktingstatus och status som berättigad till alternativt skydd faktiskt handläggs och avslås måste Sverige fortsätta att förlänga en tillfällig skyddsstatus för dem som åtnjuter sådant skydd, så länge tillfälligt skydd är tillämpligt i enlighet med rådets beslut.

⁸ Rättsligt ställningstagande RS/004/2022 Tillfälligt skydd, asyl och frågan om verkställighet för personer från Ukraina, 9 mars 2022.

Giltighetstid för tillstånd baserat på tillfälligt skydd och samordning med andra tillstånd

Enligt 21 kap. 6 § i utlänningslagen får ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte gälla under längre tid än den tid som beslutats av rådet. För att minska den administrativa bördan på nationell nivå av förlängning av tillstånd rekommenderar kommissionen att medlemsstater från början beviljar uppehållstillstånd med tillfälligt skydd för en period av två år, dock kan det tillfälliga skyddet avslutas i enlighet med artikel 6.1.b i direktivet.⁹

Migrationsverket har klargjort att tillstånd som utfärdas till personer med rätt till tillfälligt skydd på grund av situationen i Ukraina är giltiga till den 4 mars 2023.¹⁰ Följaktligen kommer Sverige att tvingas förlänga uppehållstillstånd med sex månader i två omgångar, om rådet fattar ett beslut att förlänga det tillfälliga skyddet efter den 4 mars 2023. Om rådet fattar ett beslut att avsluta det tillfälliga skyddet före dessa datum kommer utfärdade uppehållstillstånd att bli ogiltiga och behöver därför återkallas. Enligt 21 kap. 6 i utlänningslagen får ett tillstånd som grundar sig på tillfälligt skydd inte gälla längre än den tid som EU rådet bestämmer. Det är dock inte klart om detta nödvändigtvis innebär ett återkallande av uppehållstillstånd. Den svenska utlänningslagen innehåller inte explicit att det tillfälliga skyddet upphör genom ett rådsbeslut som grund för återkallelse av tillståndet. Dessutom är beviljande av uppehållstillstånd ett nationellt förvaltningsbeslut som är gynnsamt för individen, vilket innebär att individens säkerhet och trygghet är viktiga aspekter när myndigheterna överväger att återkalla detta beslut. Slutligen måste det noteras att massflyktsdirektivet tillåter medlemsländerna att anta mer gynnsamma standarder.

Rättigheter som medföljer tillfälligt skydd i Sverige

Enligt 21 kap. 7 § utlänningslagen ska en utlänning med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ges arbetstillstånd för den tid som uppehållstillståndet gäller. Dessutom omfattas personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd av lagen om mottagande av asylsökande, på samma sätt som asylsökande.

⁹ Meddelande från kommissionen om operativa riktlinjer för genomförandet av rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382, s. 10.

¹⁰ Rättsligt Ställningstagande RS/004/2022 Tillfälligt skydd, asyl och frågan om verkställighet för personer från Ukraina, 9 March 2022, 4; se även Rättsligt Ställningstagande RS/003/2022 Upphållstillståndets längd för personer som omfattas av 21 kap. utlänningslagen, 6 March 2022.

Vad innebär det att beviljas tillfälligt skydd i Sverige?

Förutom **arbetstillstånd**, har utlänningar med tillfälligt skydd rätt till **akut sjukvård** och **finansiellt stöd** om så behövs. Eftersom personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte är registrerade som bosatta i Sverige får de inte svenskt personnummer, vilket negativt påverkar deras tillgång till den välfärd och sjuk- och hälsovård som vanliga invånare i Sverige har rätt till. Som alla barn i Sverige har barn med tillfälligt skydd rätt till utbildning och till sjukvård

Implikationer och rekommendationer

EU:s svar på den massiva tillströmningen av fördrivna personer från Ukraina har varit utan motstycke. Ett exempel är aktiveringen av direktivet om tillfälligt skydd på ett sätt som gör det möjligt för berättigade personer att själva välja i vilken EU-medlemsstat de begär tillfälligt skydd. Det fria valet i fråga om platsen för skyddet eliminerar inte premissen att skydd beviljas av specifika EU-medlemsstater och inte av EU. Trots aktiveringen och regleringen av tillfälligt skydd på EU-nivå är alltså själva skyddet (inklusive utfärdandet av uppehållstillstånd, tillträde till arbetsmarknaden, tillträde till välfärdssystemet) en fråga om nationellt skydd. Av detta följer två viktiga implikationer.

För det första kan **sekundära förflyttningar förväntas**, med tanke på de stora skillnaderna mellan olika EU-medlemsstater i fråga om socio-ekonomisk utveckling. Detta innebär att personer berättigade till tillfälligt skydd och med uppehållstillstånd i en medlemsstat kan välja att flytta till en annan medlemsstat. Reglering av sådana förflyttningar har ännu inte företagits. Sverige har, liksom andra EU-länder, stort intresse av hur de problem som orsakas av sådana sekundära förflyttningar ska lösas, rättsligt och praktiskt.

För det andra **skapar premissen om tillfällighet väsentliga utmaningar** på nationell nivå. Med hänvisning till vad man kan lära av andra länder som använt tillfälligt skydd, såsom Turkiet i fråga om syriska flyktingar, kan tillfälligt skydd vara en god (och nödvändig) omedelbar respons. Dock är det en tidsbegränsad respons och bör inte fortsätta längre än under en rimlig period. Med tanke på riskerna med att en stor grupp människor befinner sig i limbo är det av yttersta vikt att Sverige antar en långsiktig plan för tiden efter perioden med tillfälligt skydd. Även om den ryska invasionen avslutas

är det inte sannolikt att alla som fått tillfälligt skydd kan återvända till humana levnadsförhållanden. En långsiktig plan är nödvändig. I denna plan kommer frågan om integrering att vara central om berörda individer ska kunna fullt ut bidra till sitt värdsamhälle.

EU:s svar på skyddssökande från Ukraina
Tillfälligt skydd – "varför", "vem", "vad", "var" och "hur"

Eleni Karageorgiou och Vladislava Stoyanova

Delmi Policy Brief 2022:4

Stockholm 2022

ISBN 978-91-89701-00-7

Författarna ansvarar själva för innehåll slutsatser och policyrekommendationer



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17