

## Hur gemensamma är de gemensamma EU-reglerna?

Svensk asylrätt i europeiskt perspektiv

Vladislava Stoyanova och Eleni Karageorgiou

Trots ett gemensamt asylsystem inom EU finns det utrymme för medlemsstaterna att tolka och implementera dessa regler i respektive nationell lagstiftning. Denna studie tittar närmare på svensk asylrätt ur ett europeiskt perspektiv. Är Sverige mer eller mindre fördelaktigt ur skyddsbehövandes perspektiv jämfört med EU:s minimiregler? På vilket sätt har den svenska lagstiftaren och lagstiftarna i andra EU-länder använt det handlingsutrymme som EU-rätten och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna tillåter? Genom att jämföra olika länder kan vi få ett breddat underlag till den svenska migrationspolitiska debatten om olika vägval för utformningen av asylsystemet.

### Introduktion

EU:s medlemsstater är bundna av gemensamma regler och standarder för asyl. Trots det gemensamma asylsystemet på EU-nivå, skiljer sig olika medlemsstater åt när det gäller tillämpning av dessa regler. I det nuvarande systemet finns det utrymme för de nationella lagstiftarna att reglera frågor som rör asyl. Varje land har därmed möjlighet att anpassa asylreglerna till sina befintliga regelverk, traditioner och förutsättningar för asylmottagande. Utöver EU-rätten behöver medlemsländerna även förhålla sig till Europakonvention om de mänskliga rättigheterna, då det också påverkar

frågor kring asyl. Rapporten analyserar på vilket sätt den svenska lagstiftaren och lagstiftarna i andra medlemsstater har använt bedömningsmarginalen som EU-rätten och Europakonventionen tillåter när det kommer till olika aspekter av asyl. Studien fokuserar på skyddsgrunder, uppehållstillstånd och familjeåterförening. Syftet med rapporten är också att analysera hur Sveriges asyregler avviker från de minireglerna som EU-rätten och folkrätten ålägger. Rapporten tittar på övriga EU-länder, med fokus på Danmark, Tyskland och Grekland.

## Metod

Att sätta den svenska asyllagstiftningen i ett europeiskt perspektiv innebär att man analyserar den relevanta lagstiftningen med avseende på dess överensstämmelse med EU- och internationell rätt, samt i förhållande till de utvalda ländernas nationella lagstiftning. Detta ger en bättre förståelse för a) hur långt EU:s medlemsstater får gå med nationell implementering av EU:s asylstandarder, och b) om Sveriges implementering kan strida mot svenska förpliktelser enligt EU- och internationell rätt.

Rapporten fokuserar på sex frågor: när skydd ska tillhandahållas, typer av uppehållstillstånd vid första beslutstillfället, förlängning av uppehållstillstånd, permanent uppehållstillstånd, och familjeåterförening. När det gäller dessa sex frågor kom vi fram till att Sverige följer sina åtaganden som EU-rätten och Europakonvention kräver. Rapporten visar med andra ord att Sverige inte har överträtt bedömningsmarginalen som EU-rätten och Europakonvention tillåter. Det ska dock nämnas att Europakonvention om de mänskliga rättigheterna hänvisar till regler som är vaga och otydliga. På grund av detta kan vi också dra slutsatsen att det i princip är omöjligt att göra en definitiv och slutgiltig bedömning att den svenska lagstiftningen inte bryter mot mänskliga rättigheter i alla möjliga fall. Huruvida mänskliga rättigheter respekteras eller inte måste bedömas utifrån de unika omständigheter som föreligger i varje enskilt fall när lagstiftningen tillämpas. Det innebär att det är svårt att ha en tydligt och definitiv lagstiftning som under alla omständigheter kan bedömas som överensstämmande med de mänskliga rättigheterna.

## Hur gemensamma är de gemensamma EU-reglerna?

När man tittar närmare på de olika länder som studien fokuserar på, ser man tydliga skillnader i hur EU:s gemensamma asylregler och standarder tolkas och tillämpas. Danmark betraktas ofta som restriktivt när det gäller asyl och migrationspolitik. Landet deltar inte fullt i EU:s asyllagstiftning och politik, vilket betyder att Danmark inte är bundet till EU:s asylsystem.

Tyskland och Grekland är två länder som trots att de är bundna till EU:s asyllag, har använt det bedömningsutrymme som finns, åt olika riktningar och på olika sätt. Det utrymme som EU-rätten lämnar kan användas på olika sätt baserat på distinkta intressen, kapacitet och asylkrav. Ett exempel är Tyskland, ett land som i likhet med Sverige tog emot ett stort antal asylsökande under flyktingkrisen 2015–16. Tyskland har en ganska sofistikerad rättslig ram på plats, och tillämpar i vissa fall mer förmånliga standarder än vad som krävs i EU-lagstiftningen. Som i det svenska fallet är det tyska ett mer förmånligt system som har blivit attraktivt för asylsökande. Grekland, å andra sidan, är en *frontline state* (ett land beläget vid EU:s yttre gräns) vars asylsystem vid upprepade tillfällen kritiserats ur ett människorättsperspektiv. En jämförelse med Sverige är dock värd att göra, då svensk asylpolitik i vissa avseenden (identifierade i studien) verkar ha genomgått en liknande restriktiv vändning.

Jämförelsen mellan den svenska lagstiftningen och lagstiftning i andra EU-medlemsstater visar att det finns skillnader och likheter i tolkning och tillämpning av EU-regler. Likheterna beror på att de nationella lagstiftningarna är påverkade av EU-rätten. De främsta likheterna som studien identifierade handlade om hur länderna har reglerat förutsättningarna för att få skydd som flykting och alternativt skyddsbehövande, samt villkoren för familjeåterförening för flyktingar. I kontrast identifierar studien skillnader gällande:

- Förutsättningar för att få skydd för andra skyddskategorier förutom flyktingar och alternativt skyddsbehövande, dvs. humanitära skydd eller skydd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.
- Uppehållstillståndens längd för de olika skyddskategorierna.
- Proceduren för upphörande av skyddsstatus gällande alla skyddskategorier (dvs. flyktingar, alternativt skydd och humanitärt skydd), vilket påverkar a) förlängningen av uppehållstillstånden, b) villkoren att få permanent uppehållstillstånd för alla skyddskategorier,

och c) villkoren för familjeåterförening för personer med alternativt och humanitärt skydd.

Nationell lagstiftning skiljer sig åt när det kommer till villkor för att få ett uppehållstillstånd. Tabell 1 visar hur olika länder villkorar tillgången till permanent uppehållstillstånd.

**Tabell 1 Villkor för permanent uppehållstillstånd**

	Tidpunkt	Tidsperiod	Försörjningskrav	Levnads-sätt	Språk och samhällskunskap
Sverige	i samband med en ansökan om förlängning av uppehållstillståndet	efter minst 3 år	ja, men möjlighet för undantag på grund av särskilda skäl	ja	nej
Danmark	obestämd	efter minst 8 år	ja	ja	ja
Tyskland	obestämd	efter minst 3 år för flyktingar och 5 år för alternativt skyddsbehövande	ja	ja	ja
Grekland  (inga permanenta uppehållstillstånd beviljas, utan status som långtidsbosatt istället)	obestämd	efter minst 5 år	ja	ja	ja

## Hur ser Sverige ut jämfört med andra EU-länder?

Sverige har regler som är mer fördelaktiga ur skyddsbehövandes perspektiv i vissa avseenden. Detta inkluderar rekvisiten för upphörande av flyktingars skydd. Enligt Utlänningslagen är det enbart 'ändrande förhållanden i hemlandet' som kan medföra att en flyktingstatus upphör, inte mer generella förändringarna i omständigheter som ledde till att personen erkändes som flykting. Ett annat exempel angår villkoren för att beviljas permanent

uppehållstillstånd. Medan 5 års bosättning är den genomsnittliga standarden inom EU (med tanke på att EU:s direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning kräver 5 år bosättning), kan vi notera att Sverige bara kräver 3 år för att en utlänning ska bli berättigad att beviljas permanent uppehållstillstånd. Ett annat exempel rör möjligheten för familjeåterförening. Den svenska lagstiftningen är mer förmånlig än de minimiregler som EU-rätten kräver. Till exempel tillåter Sverige att alternativt skyddsbehövande återförenas med sin kärnfamilj under samma villkor som flyktingar.

I andra avseenden är den svenska lagstiftningen striktare. Till exempel har Sverige strikta regler angående uppehållstillståndens längd vid första beslutstillfället. De nationella reglerna överensstämmer med EU:s minimiregler, men det finns många länder som har valt att tillhandahålla flyktingar och alternativt skyddsbehövande längre tillstånd vid första tillfället när de bli erkända som skyddsbehövande.

## Policyrekommendationer

Utgångspunkten för den här rapporten har varit att ta reda på skillnaderna och likheterna mellan de minimiregler som EU- och internationell rätt kräver och den nivå som svensk lagstiftning håller. Rapporten tittar också på hur Sverige och några andra EU-länder har utnyttjat den flexibilitet som tillåts på asylområdet.

Utifrån analysen och resultatet är följande rekommendationer relevanta att ta hänsyn till:

- 1. Ju strängare regler och ju snävare de tolkas, desto större är risken att de är oförenliga med de mänskliga rättigheterna.** Sverige följer i allmänhet de åtaganden som EU-rätten och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna kräver. Båda kräver dock att den nationella lagstiftningen tillåter flexibla regler som kan beakta särskilda omständigheter i individuella fall, vilket Sverige har. Trots att flexibla regler krävs och att detta har positiva sidor, kan flexibilitet också vara problematisk eftersom flexibla regler kan tolkas på olika sätt. Tolkningen baseras på individuella omständigheter i varje fall, vilket kan leda till viss oförutsägbarhet. Men det är något som är svårt att undvika ur mänskliga rättigheters perspektiv, vilket kräver fokus på varje individ. I det här avseendet är det viktigt att notera att ju strängare reglerna är

och ju snävare de tolkas, desto större är alltså risken att de bedöms som oförenliga med mänskliga rättigheter (som rätten att inte bli utsatt för *refoulement* eller rätten till familjeliv).

- 2. Sverige bör fortsätta ha de humanitära grunderna synnerligen ömmande omständigheter, särskilt ömmande omständigheter samt skydd på grund av verkställighetshinder.** Humanitärt skydd (dvs. synnerligen ömmande omständigheter och särskilt ömmande omständigheter) och skydd på grund av verkställighetshinder kan vara svåra att tolka och att förutse. Men Sverige bör fortsätta att ha de här två humanitära grunderna för att säkerställa att de internationella åtagandena uppfylls. När de nationella myndigheterna (exempelvis Migrationsverket eller domstolar) använder dessa två humanitära grunder, måste de noggrant beakta rättspraxis från de två europeiska domstolarna (dvs. Europadomstolen om de mänskliga rättigheterna och EU-domstolen).
- 3. Sverige bör behålla sina regler vad gäller upphörande av flyktingstatus.** Upphörande av flyktingstatus kommer att vara en väldigt viktig fråga i framtiden eftersom många flyktingar nuförtiden tillhandahålls tidsbegränsade uppehållstillstånd. Varje gång tillståndet löper ut kan frågan om upphörande uppstå. Sverige måste följa sina internationella åtaganden enligt FN:s flyktingkonvention som reglerar när flyktingstatus bör upphöra på ett uttömmande sätt. En situation när statusen upphör enligt FN:s flyktingkonvention är när omständigheterna, till följd av vilka personen blivit erkänd som flykting, inte längre föreligger. EU-rätten hänvisar till samma situation. Men EU:s rättspraxis har tolkat dessa omständigheter på ett snävt sätt, vilket betyder att det räcker att personen inte längre riskerar förföljelse, för att statusen ska upphöra. Frågan om personen har tillgång till mer generellt skydd i hemlandet kan vara irrelevant för beslutet om upphörande av status. Den här tolkningen kan förmodligen strida mot FN:s flyktingkonvention. Enligt utlänningslagen däremot är det endast 'ändrande förhållanden i hemlandet' som kan medföra att flyktingstatusen upphör, och inte mer generella förändringar i omständigheter som ledde till att personen erkändes som flykting. Exempel på en sådan omständighet, som inte är relaterat till förhållanden i hemlandet, är när en person fyller 18 år och blir myndig, och status upphör eftersom det var det faktum att personen var minderårig som motiverade skyddet. Den här förändringen (att bli 18 år gammal) handlar alltså inte om en förändring i hemlandet. Det är detta som gör den svenska lagstiftningen mer fördelaktig i jämförelse

med EU:s minimiregler. Sverige bör fortsätta avvika från EU:s minimiregler i det här avseende eftersom denna minimiregel sannolikt inte överensstämmer med FN:s flyktingkonvention.

- 4. De nationella domstolarna bör ge vägledning om när en omprövning av skyddsbehov kan inledas. Dessutom bör lagstiftaren reglera frågan.** Upphörande av skydd som flykting och alternativt skyddsbehövande, å ena sidan, och förlängning av uppehållstillstånd, å andra sidan, är sammanlänkade och påverkar varandra. Om skyddsstatusen upphör kan förlängningen av uppehållstillståndet nekas, vilket i sin tur betyder att personen saknar laglig grund att stanna i landet. Nuvarande lagstiftning reglerar inte på ett explicit sätt relationen mellan reglerna för upphörande av skyddsstatus och frågan om förlängning av uppehållstillstånd. Detta innebär osäkerhet kring personens migrationsstatus efter att skyddet upphör och det finns en brist på anpassade lagliga vägar för att säkerställa att personen kan få en migrationsstatus som inte är baserad på skyddsbehov. Enligt Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående förlängning av uppehållstillstånd kommer myndigheten generellt inte ompröva om skyddsbehovet kvarstår när personen ansöker om förlängning av uppehållstillstånd. Det gör det mindre troligt att det finns behov av andra lagliga vägar att få status som inte är baserad på skyddsbehov. Ställningstagandet är dock inte en rättskälla. Rekommendationen är därför att de nationella domstolarna bör ge vägledning om när en omprövning av skyddsbehovet kan inledas. Dessutom bör lagstiftaren reglera hur ansökan om förlängning går till i praktiken. Reglering av själva förlängningsprocessen och hur den prövningen ska gå till är önskvärt.
- 5. I svensk lag bör det tydliggöras om uppehållstillstånd baserat på synnerligen eller särskilda omständigheter ska omprövas vid en förlängning av ett uppehållstillstånd.** Till skillnad från flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande har Sverige inga särskilda regler i utlänningslagen om upphörande av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter. En fråga som måste förtydligas i framtiden är om Migrationsverket varje gång en person (vars uppehållstillstånd är grundat på synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter) ansöker om förlängning kommer att ompröva huruvida dessa omständigheter kvarstår vid ansökningstillfället.

6. **Svensk lag måste förtydligas om kvarståendet av skyddsbehovet är ett av villkoren för att få permanent uppehållstillstånd.** En person måste göra en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd innan eller tillsammans med ansökan om permanent uppehållstillstånd. Det skulle vara bättre om lagen är tydlig med att en person kan beviljas permanent uppehållstillstånd även om hens ansökan om fortsatt uppehållstillstånd inte är grundad på skyddsbehov. Ansökan om förlängning kan vara grundad på arbete eller familjeliv. Till exempel, om man har haft tillstånd på grund av skydd i tre år som återkallas (t.ex. på grund av upphörande), men det finns annan grund (t.ex. anknytning), ska det kunna ligga till grund för ett permanent uppehållstillstånd.
7. **Sverige bör behålla flexibla regler för att erhålla ett permanent uppehållstillstånd.** Det är viktigt att reglerna i Sverige gällande villkoren för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas, är utformade på ett sätt som tillåter flexibilitet när vissa krav ställs, som till exempel försörjningskrav och levnadssätt. Flexibla regler innebär att tillhandahållandet av permanent uppehållstillstånd är mer beroende av individuella omständigheter och tar hänsyn till särskilda fall. Detta kan i sin tur förenkla tillgången till permanent uppehållstillstånd om det i särskilda fall krävs. Det är fördelaktigt för både den enskilde och för Sverige att inte ha personer i Sverige under lång tid med tillfälliga tillstånd, då tillfällighet orsakar osäkerhet för alla involverade.
8. **Sverige bör fortsätta ha flexibla regler som i vissa fall tillåter undantag från försörjningskravet för att bevilja familjeåterförening,** eftersom flexibilitet krävs enligt EU-rätten och de mänskliga rättigheterna.
9. **Sverige bör erbjuda icke-ukrainska medborgare som vistas lagligt i Ukraina tillfälligt skydd.** Sverige uppmantras, i enlighet med rådets beslut om kommissionens riktlinjer, att erbjuda icke-ukrainska medborgare som vistas lagligt i Ukraina (permanent eller tillfälligt), tillfälligt skydd i Sverige. Att hänvisa dessa personer till ordinarie asylprocedurer riskerar att öka väntetiderna och sätta press på det redan hårt ansatta asyl- och mottagningssystemet, vilket riskerar att ge upphov till kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Dessutom, för att underlätta tillgången till skydd på ett säkert och administrativt lätt sätt, bör Sverige även överväga att tillhandahålla humanitära visum till personer i nöd.



- 10. Sverige bör utarbeta och anta en konkret plan som täcker alla möjliga lösningar som kan uppstå när det tillfälliga skyddet enligt massflyktsdirektivet upphör.** Baserat på lärdomar från andra länder som tillämpat tillfälligt skydd, kan man dra slutsatsen att ett tillfälligt skydd kan fungera som en bra och nödvändig omedelbar respons. Däremot är inte ett tillfälligt skydd hållbart i längden och bör inte pågå längre tid än nödvändigt. Dessutom finns en uppenbar risk att en stor grupp människor länge kommer att befinna sig i en limbo-situation. Det finns behov av en noggrann och informerad analys av hur dessa personer kan legalisera sin vistelse i Sverige när skyddet upphör. Analysen borde innehålla a) hur Migrationsverkets hävande av beslutsstoppet förhåller sig till att senare pröva statusförklaringar och vad grunden "tillstånd efter tillfälligt skydd" innebär, b) hur Sverige kan underlätta förlängningen av denna grupps vistelse under andra former av uppehållstillstånd (hur de kan ansöka om spårbyte för t.ex. arbetstillstånd), och c) hur Sverige kan bidra till deras integration i samhället som är centralt i en långsiktig plan. Analysen borde också innehålla en plan, baserad på rapporter från civilsamhället för hur de som vill återvända kan göra det på ett säkert och humant sätt, vilken hjälp de som vill återvända kan få och om det går att använda återetableringsstöd.

# Hur gemensamma är de gemensamma EU-reglerna Svensk asylrätt i europeiskt perspektiv

Vladislava Stoyanova och Eleni Karageorgiou

Delmi Policy Brief 2022:6  
Stockholm 2022  
ISBN 978-91-89701-10-6

Författarna ansvarar själva för innehåll slutsatser och policyrekommendationer

