



Hur gemensamma är de gemensamma EU-reglerna?

Svensk asylrätt i europeiskt perspektiv

Hur gemensamma är de gemensamma EU-reglerna?

Svensk asylrätt i europeiskt perspektiv

Vladislava Stoyanova och Eleni Karageorgiou

Rapport 2022:6



Delmi rapport 2022:6

Beställning: www.delmi.se

E-post: ju.delmi@regeringskansliet.se

Omslagsfoto: AndreyPopov från iStock
Stockholm 2022

ISBN: 978-91-89701-06-9

Förord

De stora flyktingströmmar som kom ur krigen på Balkan under 1990-talet satte flyktingfrågan på den politiska dagordningen i den Europeiska Unionen (EU). En reaktion blev att man så småningom införde det så kallade massflyktdirektivet. Det stora flyktingmottagandet 2014–15 satte stor press på både asylmottagningen och själva asylsystemet inom EU. Många kritiserade medlemsländernas brist på beredskap inför de massiva flyktingrörelserna från MENA-regionen och som en reaktion på det började en ny gemensam asylpakt diskuteras. Den stora vågen av flyktingar som följde det ryska invasionskriget mot Ukraina, satte frågan om vår förmåga att hantera stora flyktingrörelser åter högt på dagordningen. För första gången utlöstes massflyktsdirektivet. Det verkar dock klart att EU inte bara kan dra fördel av specifika verktyg för att kunna hantera massflyktsituationer, utan behöver också starka nationella asylsystem med gemensamma standarder. Det är den senare frågan som den här rapporten i första hand handlar om.

Trots ett befintligt gemensamt europeiskt asylsystem är EU:s medlemsländer fria att bestämma hur de vill utforma sina nationella regler och vissa medlemsländer har regelverk som är mer generösa än vad EU:s minimiregler kräver. Hur ser då Sveriges asylsystem ut i jämförelse med andra medlemsländer? Tanken med att ta fram den här rapporten är att genom att jämföra olika länder bredda underlaget för den svenska migrationspolitiska debatten om olika vägval för utformningen av asylsystemet.

Rapporten är skriven av Vladislava Stoyanova, docent vid Juridiska institutionen, Lunds universitet och Eleni Karageorgiou, postdoktor vid Juridiska institutionen, Lunds universitet. Deras rapport syftar till att ta reda på skillnader och likheter mellan de minimiregler som EU- och internationell rätt kräver och den nivå som svensk lagstiftning håller. Rapporten undersöker också hur Sverige och några andra EU-länder har utnyttjat den flexibilitet som tillåts på asylområdet.

Arbetet med rapporten har följts av Anna Lindblad, biträdande rättschef på Migrationsverket och ledamot i Delmi. Rapporten har granskats av Isa Cegrell Karlander, Postdoc vid Juridiska Institutionen, Uppsala universitet och Bernd Parusel, forskare vid SIEPS och tidigare verksam vid European Migration Network. Vid Delmis kansli har Constanza Vera Larrucea, André Asplund, Johanna Hemberg och Diana Sarbast bidragit till granskningen.

Som brukligt i Delmi-sammanhang ansvarar författarna själva för innehåll och slutsatser i sina bidrag.

Stockholm juli 2022

Joakim Palme
Ordförande Delmi

Henrik Malm Lindberg
Tf kanslichef Delmi

Sammanfattning

Medlemsländerna i Europeiska unionen (EU) är bundna av gemensamma regler och standarder för asyl. Trots det gemensamma asylsystemet på EU-nivå har EU-länderna fortfarande rätt att själva besluta om hur dessa regler ska tillämpas. Därtill ger systemet de nationella lagstiftarna ett visst utrymme att reglera frågor som rör asyl. Utöver EU-rätten kan även Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna påverka asylfrågor. Den här rapporten syftar till att förtydliga på vilket sätt den svenska lagstiftaren och lagstiftarna i andra EU-länder har använt det handlingsutrymme som EU-rätten och Europakonventionen tillåter. Rapporten syftar också till att utreda om asylreglerna i Sverige avviker från de minimiregler som EU-rätten och internationell rätt kräver.

Rapporten är inriktad på fem frågor (när skydd ska tillhandahållas, typer av uppehållstillstånd vid första beslutstillfället, förlängning av uppehållstillstånd, permanent uppehållstillstånd och familjeåterförening). I förhållande till dessa fem frågor har vi kommit fram till att Sverige följer sina åtaganden i enlighet med vad EU-rätten och Europakonventionen kräver. Därför har Sverige inte gått utöver det handlingsutrymme som EU-rätten och Europakonventionen tillåter. Det måste dock nämnas att Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna hänvisar till regler som är vaga och obestämda och som lämnar stort utrymme för skönsmässiga bedömningar. Därför är det omöjligt att definitivt och slutgiltigt dra slutsatsen att den svenska lagstiftningen inte i något fall bryter mot mänskliga rättigheter. Denna bedömning kommer att bero på varje enskilt fall där lagstiftningen tillämpas. Det innebär att det är svårt att ha en tydlig och definitiv lagstiftning som under alla omständigheter kan anses överensstämma med de mänskliga rättigheterna.

Jämförelsen mellan den svenska lagstiftningen och lagstiftningarna i andra EU-länder leder till slutsatsen att det finns både skillnader och likheter. Likheterna beror bland annat på att de nationella lagstiftningarna är påverkade av EU-rätten. Det innebär att det finns likheter i hur länderna har reglerat kraven på att få skydd som flykting och alternativt skyddsbehövande och villkor för familjeåterförening för flyktingar. Däremot finns det skillnader i grunder för att beviljas skydd enligt andra skyddskategorier än som flykting eller alternativt skyddsbehövande (dvs. humanitärt skydd eller skydd på grund av synnerligen ömmande omständigheter); längden på uppehållstillstånd för de olika skyddskategorierna; förfarandet för upphörande av skyddsstatus gällande samtliga skyddskategorier (dvs flyktingar, alternativt skydd och

humanitärt skydd), vilket i sin tur påverkar förlängningen av uppehållstillstånd; villkoren för att få permanent uppehållstillstånd gällande alla skyddskategorier; och villkoren för familjeåterförening gällande personer som beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehov eller pga humanitära grunder.

Sverige har regler som i vissa avseenden är fördelaktigare ur de skyddsbehövandes perspektiv. Det handlar bland annat om rekvisiten för upphörande av flyktingars skydd. Enlig utlänningslagen (UtlL) SFS 2005:716 är det endast förändringar i hemlandet som kan medföra upphörande av flyktingskap, inte mer generella förändringar i de omständigheter som ledde till att personen erkändes som flykting. Ett annat exempel är villkoren för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Fem års bosättning anses som den genomsnittliga standarden i EU, med tanke på att EU:s direktiv om varaktig bosatta tredjelandsmedborgares ställning kräver fem års bosättning, medan Sverige enbart kräver tre år för att en utlänning ska beviljas permanent uppehållstillstånd. Ett annat exempel rör möjligheten till familjeåterförening. Den svenska lagstiftningen är förmånligare än de miniminormer som fastställs i EU-rätten. Till exempel tillåter Sverige att alternativt skyddsbehövande återförenas med sin kärnfamilj på i huvudsak samma villkor som flyktingar.

I andra avseenden är den svenska lagstiftningen striktare. Sverige har strikta bestämmelser om uppehållstillståndens längd vid första beslutstillfället. De nationella bestämmelserna överensstämmer med EU:s miniminormer. Men det finns många länder som har valt att ge flyktingar och alternativt skyddsbehövande uppehållstillstånd med längre giltighetstid.

Summary

Member States of the European Union (EU) are bound by common asylum rules and standards. Despite the EU's common asylum system, EU countries still enjoy a degree of discretion in how to regulate various areas pertaining to asylum. In addition to EU law, the European Convention on Human Rights also affects asylum issues nationally. This study closely examines Swedish asylum legislation from a European perspective. It aims to investigate in what ways the Swedish legislator and national legislators in other EU countries have used the discretion allowed by EU law and the European Convention when regulating asylum matters. The study also aims to investigate whether asylum rules in Sweden deviate from the minimum rules, as required by EU and international law.

The study focuses on five issues (grounds under which protection is provided, types of residence permits granted following a positive asylum decision, extension of residence permits, permanent residence permits, and family reunification). With regard to these five questions, we have concluded that Sweden complies with its obligations under EU law and the European Convention on Human Rights. Sweden has therefore not overstepped the limits of discretion allowed by EU law and the European Convention. However, it must be mentioned that both the EU legislation on asylum and the European Convention on Human Rights contain rules that are vague and indeterminate, and therefore leave room for various interpretations. Hence, it is impossible to make a definitive and final assessment that, when applied to specific cases, Swedish legislation can under no circumstances violate human rights law. Respect for human rights can only be assessed in light of the unique circumstances in each individual case where the legislation is applied.

The comparison of Swedish legislation with legislation in other EU Member States shows that there are both differences and similarities. The similarities are due, primarily, to the fact that national legislation is influenced by EU law. This leads to similarities as to how countries regulate the requirements for receiving protection as a refugee or as a beneficiary of subsidiary protection, as well as the conditions for family reunification for refugees. There are, however, differences when it comes to the protection categories other than refugee or subsidiary protection status (i.e., humanitarian protection or protection due to particularly distressing circumstances); the duration of residence permits for different protection categories; the procedure and conditions for the cessation of all protection statuses (i.e., refugee, subsidiary

protection, and humanitarian protection), which in turn might affect the possibility for extension of residence permits; the conditions for obtaining a permanent residence permit for all protection categories; and the conditions for family reunification for persons who have been granted a residence permit through subsidiary protection or humanitarian protection.

In some respects, Sweden has rules that are more favourable from the perspective of those in need of protection. This includes, for example, the requirements for the cessation of refugee status. According to the Aliens Act (UtlL), Swedish statute book (SFS) 2005:716, only changes in one's home country can lead to the cessation of a refugee status, not more general changes in the circumstances that led to the person being recognized as a refugee. Another example includes the conditions for receiving a permanent residence permit; although five years of residence appears to be the average standard in the EU, Sweden requires three years of continuous residence for a non-national to be granted a permanent residence permit. A third example relates to the possibility for family reunification. Swedish legislation is more favourable than the minimum standards established in EU law. In Sweden, for example, those who have been granted subsidiary protection are allowed to be reunited with their core family members on essentially the same terms as refugees.

In other respects, Swedish legislation is less favourable. Sweden has stricter regulations regarding the duration of residence permits granted when the first positive asylum decision is made by the Swedish Migration Agency. Even though the national regulation complies with the EU's minimum standards, there are several EU countries that offer refugees and subsidiary protection beneficiaries residence permits with a longer period of validity.

Innehåll

Inledning	15
1.1 Syfte och frågeställning.....	15
1.2 Metod.....	17
1.3 Avgränsningar och disposition.....	20
Kategorier av skyddsbehövande	22
2.1 Skydd och omfattning av principen om <i>non-refoulement</i>	22
2.2 Skyddsgrunder i EU:s asylrätt	26
2.3 Skydd och omfattning av skyddsgrunder i svensk rätt	30
2.4 En översikt över skyddsgrunder i EU:s medlemsländer	41
2.5 Slutsatser	47
Typer av uppehållstillstånd vid första beslutstillfället.....	49
3.1 Upphållstillstånd i EU:s asylrätt	49
3.2 Upphållstillstånd i svensk rätt	50
3.3 En översikt över bestämmelser om uppehållstillstånd i EU-länderna	53
3.4 Slutsatser	57
Förlängning av uppehållstillstånd.....	59
4.1 Förlängning av uppehållstillstånd i EU:s asylrätt.....	59
4.2 Förlängning av uppehållstillstånd i svensk rätt	63
4.3 En översikt av regler om förlängning av uppehållstillstånd i EU:s medlemsländer.....	70
4.4 Slutsatser	77
Permanent uppehållstillstånd	81
5.1 Permanent uppehållstillstånd i EU:s asylrätt.....	81
5.2 Permanent uppehållstillstånd i svensk rätt.....	81
5.3 En generell översikt över regler för permanent uppehållstillstånd i EU:s medlemsländer.....	87
5.4 Slutsatser	92
Familjeåterförening.....	94
6.1 Familjeåterförening i EU:s asylrätt.....	94
6.2 Artikel 8 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna	96
6.3 Familjeåterförening i svensk rätt	99
6.4 En generell översikt över regler för familjeåterförening i EU:s medlemsländer.....	107

6.5 Slutsatser	110
Tillfälligt skydd för personer från Ukraina	112
7.1 EU:s ordning för tillfälligt skydd.....	112
7.2 En tillfällig skyddsstatus	114
7.3 Uppehållstillstånd och de rättigheter som är knutna till det	116
7.4 Tillfälligt skydd i svensk rätt	117
7.5 En allmän överblick.....	120
7.6 Slutsatser	127
Rapportens viktigaste slutsatser	128
Policyrekommendationer	133
Referenser	137
Förteckning över tidigare publikationer.....	153

Tabeller

Tabell 1 Skydd och omfattning av skyddsgrunder i svensk rätt	30
Tabell 2 Typ av skydd	47
Tabell 3 Sverige- Längden av uppehållstillstånd vid första beslutstillfälle	50
Tabell 4 Längden av uppehållstillstånd vid första beslutstillfälle	57
Tabell 5 Sverige - förlängning av uppehållstillstånd	63
Tabell 6 Förlängning av uppehållstillstånd	77
Tabell 7 Villkor för permanent uppehållstillstånd i Sverige	81
Tabell 8 Villkor för permanent uppehållstillstånd	92
Tabell 9 Villkor för familjeåterförening i Sverige	99

Förkortningar

Aida – Asylum Information Database

Asylprocedurdirektivet – Europaparlamentets och Rådets direktiv 2013/32/EG av den 26 juni 2013

Återvändandedirektivet – Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008

ECRE – European Council on Refugees and Exiles

EUAA (tidigare EASO) – European Union Agency for Asylum

EU eller unionen – Europeiska Unionen
Europakonventionen – Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter

Flyktingkonventionen – 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning med 1967 års tilläggsprotokoll

FL – Förvaltningslagen

FN – Förenta nationerna

FPL – Förvaltningsprocesslagen

Massflyktsdirektivet – Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001

Skyddsgrundsdirektivet – Europaparlamentets och Rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees

UtlL – Utlänningslagen

Inledning

Asylfrågor har legat högt upp på den politiska agendan de senaste åren. År 2015 fick flyktingmottagningskrisen stor uppmärksamhet och EU-länderna svarade på olika sätt på det stora antal asylsökande som tog sig över EU:s gränser. Den massiva fördrivningen av människor till följd av den ryska invasionen av Ukraina i mars 2022 visade att stora flyktingrörelser mot EU kan hända snabbt och det krävs att man är förberedd på detta. Även om hanteringen av de ukrainska flyktingarna var annorlunda än responsen 2015, kan man fortfarande se olikheter i hur EU-länder använder befintliga verktyg som syftar till att hantera asylfrågor. EU:s asylsystem präglas av komplexitet eftersom det består av regler som rör olika delar av internationellt skydd (t.ex. handläggning, status, rättigheter, mottagande). Dessa aspekter är också föremål för reglering i Konventionen om flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen) och andra internationella fördrag, och behöver implementeras i nationell lagstiftning. Med andra ord är implementeringen av EU:s asylsystem beroende av varje enskilt lands förvaltning, även om EU tillhandahåller gemensamma miniminormer.

Trots de restriktiva åtgärder som införts i Sverige sedan 2015, har svensk asyllagstiftning betraktats som generös och öppet för flyktingmottagande när man jämför med lagstiftningen i andra EU-länder. Men vilka är de största skillnaderna mellan Sverige och andra EU-länder, och till vilken grad följer Sverige EU:s gemensamma asylregler? Denna studie tittar närmare på svensk asylrätt ur ett europeiskt perspektiv. Genom att jämföra lagarna i olika EU-länder i ljuset av EU:s miniminormer kan vi få ett bättre underlag till den svenska migrationspolitiska debatten om olika vägval för utformningen av asylsystemet.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med den här rapporten är att analysera den svenska asyllagstiftningen och sätta den i ett europeiskt perspektiv. Det innebär att vi jämför den svenska nationella lagstiftningen med de miniminormer som krävs enligt EU:s asylrätt och människorättslagstiftning (med fokus på flyktingkonventionen och den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna). Dessutom undersöker vi hur den svenska lagstiftaren har utnyttjat det handlingsutrymme som tillåts enligt EU:s asylrätt och människorättslagstiftning. Här är det viktigt att förtydliga att EU-rätten och internationell rätt endast innehåller miniminormer och i många avseenden ger

länderna frihet att besluta om hur de ska reglera många asylrelaterade frågor. Olika länder kan använda denna frihet på olika sätt och kan alltså utforma rättsliga normer på olika sätt. Därför är det relevant att ge exempel på hur andra länder än Sverige har använt sitt handlingsutrymme och utformat egna rättsliga normer för asyl. Detta ger en bättre förståelse för det bredare europeiska sammanhang som Sverige verkar inom.

Därför kan forskningsfrågorna i denna undersökning formuleras på följande sätt: Vilka är skillnaderna och likheterna mellan de miniminormer som krävs enligt EU-rätt och internationell rätt i fråga om asyl å ena sidan och svensk rätt å andra sidan? Hur har Sverige utnyttjat det handlingsutrymme som tillåts enligt EU-rätt och internationell rätt inom asylområdet? Hur har andra länder använt detta handlingsutrymme?

Dessa frågor är viktiga att undersöka av minst fyra anledningar. För det första gjorde Sverige i juli 2021 vissa stora förändringar i utlänningslagen.¹ Syftet var att anpassa den svenska lagstiftningen efter miniminormerna i EU-rätten och i internationell rätt. För att förstå dessa förändringar måste vi i detalj känna till vad mininormerna verkligen kräver. Det är just detta som denna studie kommer att klargöra. För det andra innehåller den nationella lagstiftning som antogs i Sverige 2021 vissa nya inslag som behöver förstås bättre. En nyhet är till exempel att flyktingar och personer i behov av alternativt skydd beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd, vilket väcker frågor om förlängning av dessa tillstånd och om upphörande av skyddsbehov som skäl för att neka en förlängning. Syftet med denna studie är att förstå dessa nya inslag och förklara dem. Detta är viktigt för de personer som berörs och för deras möjligheter att förutse vad som kan hända när de har kommit till Sverige. Det är också viktigt för de svenska myndigheter, till exempel Migrationsverket och domstolarna, som måste tillämpa de nya bestämmelserna. De kan ställas inför svårigheter med tanke på behovet av att tolka de nya bestämmelserna och bristen på praxis för tillämpningen av dem.

För det tredje är det värdefullt att ta upp de ovannämnda forskningsfrågorna för att förstå att EU-rätten och internationell rätt enbart fastställer miniminormer. Det innebär att EU-rätten och internationell rätt inte alltid bör användas som *standard* för bedömningen av den nationella lagstiftningen. Olika länder kan ha olika intressen av att tillämpa högre eller lägre ställda normer. Vissa insikter från nationell lagstiftning i andra länder kan därför vara

¹ Förändringarna tillämpades redan före 2021 med den tillfälliga lagen. Se Stern, R., "Proportionate or Panicky? On the Developments in Swedish and Nordic Asylum Law in Light of the 2015 'Refugee Crisis'" i Stoyanova, V., och Karageorgiou, E. (red.) *The New Asylum and Transit Countries in Europe during and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis* (Brill 2019), s. 233, 245.

relevanta för att ge en bättre förståelse för det europeiska sammanhang som den svenska lagstiftningen ska tillämpas inom.

Till sist är forskningsfrågorna värdefulla eftersom de svar som vi formulerar i denna rapport kan vara relevanta för förslag till ändringar i EU:s asylrätt.² Det betyder att analysen i den här rapporten kan vara viktig, inte bara för de nationella myndigheterna utan även för EU-institutionerna.

1.2 Metod

För att uppfylla syftet används flera forskningsmetoder. För att möjliggöra en jämförelse är det först och främst nödvändigt att undersöka och fastställa innehållet i EU:s rättsregler och internationella regler. Vi använder den rättsanalytiska metoden för att göra det.³ Denna metod syftar till att ge en systematisk beskrivning och analys av gällande rätt och till att lösa eventuella oklarheter och luckor i lagen.⁴ Vårt syfte är att undersöka hur svensk rätt överensstämmer med EU-rättsliga och internationella normer.⁵

Studien innefattar en kartläggning av rättsordningarna i andra EU-länder. Tanken är att en sådan kartläggning kan bidra med ny kunskap om andra medlemsländers erfarenheter av olika sätt att reglera rätten till asyl.

För att undersöka innehållet i den svenska och de andra ländernas rättsordningar använder studien lagtext, förarbeten och rättsfall. Det bör också nämnas att vi använder Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden för att bättre förstå den svenska lagstiftningen. Denna typ av dokument är inte en rättskälla utan är styrdokument hos Migrationsverket. Myndighetens rättsliga ställningstaganden är dock användbara för att utreda hur Migrationsverket ser på vissa viktiga frågor.⁶

För att fördjupa analysen kommer vi även att ta del av svenska och internationella artiklar samt litteratur som kommenterar gällande rätt och rättstillämpningen. Förarbeten och kommittébetänkanden är viktiga dokument

² Meddelande från kommissionen om en ny migrations- och asylpakt, COM (2020) 609 final, 23 september 2020.

³ Den här metoden kan också kallas rättsdogmatisk.

⁴ Kleinman, J., "Rättsdogmatisk metod" i Nääv, M. och Zamoni, M., (red.), *Juridisk Metodlära* Studentlitteratur AB 2018, s. 21.

⁵ EU:s rättighetsstadga är tänkt att överensstämma med Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Därför kommer vi inte att fokusera på EU:s rättighetsstadga.

⁶ Lundberg, A. och Jansson-Keshavarz, S., "Migrationsverket ändrar på lagens innehåll för att ensamkommande barn inte ska beviljas uppehållstillstånd i Sverige", *Juridisk Tidskrift* 2018-19 nr 4: "Ett rättsligt ställningstagande är ingen formell rättskälla. (...) Men även om vägledningen saknar ställning som rättskälla har den konsekvenser." 1014.

för en djupare förståelse av de rättspolitiska överväganden som ligger bakom gällande rätt i respektive land. Rapporter från frivilligorganisationer som granskar asylrätten och dess tillämpning samt rapporter och granskningar från europeiska och internationella kontrollorgan är också relevanta för studien.⁷

Utöver detta krävs omfattande och djupgående kunskaper om EU-lagstiftningen angående internationellt skydd (dvs. det gemensamma europeiska asylsystemet) och förmåga till komparativ analys. Den djupgående kunskap om och förståelse av EU:s asylregler som studien avser att tillhandahålla är avgörande eftersom alla EU:s medlemsländer måste följa EU-lagstiftningen. Trots harmoniseringen av reglerna om internationellt skydd inom det gemensamma europeiska asylsystemet är EU:s medlemsländer fria att bestämma hur de vill utforma sina nationella regler i flera avseenden. Till exempel får medlemsländerna tillhandahålla skydd på grunder som inte regleras av de EU-rättsliga reglerna. Innehållet i skyddet för asylsökande (dvs. under vilka förutsättningar de har möjlighet till familjeåterförening eller att få permanent uppehållstillstånd) kan också variera mellan EU-länderna. Vissa medlemsländer har regelverk som är mer fördelaktiga än vad EU:s minimiregler föreskriver. Det finns således en rad intressanta skillnader mellan medlemsländernas regler för skyddsökande. Kunskap om dessa skillnader och om hur nationella lagstiftningar är utformade är i sin tur en förutsättning för en saklig migrationspolitisk debatt.

I kartläggningen av rättsordningarna i andra EU-länder har det varit en utmaning att fullt ut förstå deras regelverk och hur regelverket tolkas av de olika nationella myndigheterna. Vi har använt databaser som innehåller information om relevanta nationella regler och dess tillämpning, såsom European Migration Network⁸, European Asylum Support Office, National Asylum Developments Database,⁹ ECRE¹⁰, International Association of Refugee and Migration Judges,¹¹ Asylum Information Database (AIDA),¹²

⁷ Relevanta studier är till exempel *Längd på uppehållstillstånd – en europeisk jämförelse* (Svenska Röda Korset); *Rätten till familjeåterförening – en europeisk jämförelse* (Svenska Röda Korset); *När skyddsbehovet tar slut – Rapport om upphörande av skyddsbehov inom förlängningsprocessen* (Asylrättscentrum 2021); Var går Europas gränser? – *Migrationsrättslig reglering på Europainivå* (Asylrättscentrum 2020).

⁸ https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn_en

⁹ <https://euaa.europa.eu/national-asylum-developments-database>

¹⁰ <https://ecre.org/>

¹¹ www.iarmj.org

¹² <https://asylumineurope.org/>

Refworld¹³ och European website on integration.¹⁴ Vi har även noggrant studerat EU-kommissionens rapporter om tillämpningen av EU-rätten i EU:s medlemsländer för att slutföra projektet. Vi har i stor utsträckning förlitat oss på den senast uppdaterade informationen om rättsliga reformer som diskuteras i European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (AIDA Country Reports).¹⁵

Trots hänvisningarna till andra EU-länders nationella lagstiftning bör det påpekas att syftet med denna rapport inte är att jämföra svensk lagstiftning med nationell lagstiftning i andra EU-länder. Detta skulle vara en mycket krävande uppgift eftersom det skulle behövas en djup och detaljerad kännedom om bestämmelserna i olika EU-länder. Dessutom skulle det möjligen krävas besök i de länder som granskas, för att kunna bedöma komplexiteten i deras rättssystem som helhet. Även om det i vissa avseenden skulle gå att jämföra de gällande lagarna i olika EU-länder skulle detta inte heller nödvändigtvis ge en fullständig förståelse av de berörda bestämmelserna. Statistisk och annan information om hur lagen tillämpas i praktiken skulle behöva inkluderas för att ge en heltäckande bild. Det ligger dock utanför syftet och ambitionen för den här rapporten, som tillämpar en rättsliganalys metod (skrivbordsanalys) och inte använder andra vetenskapliga metoder. Detta innebär i sin tur att slutsatserna i den här rapporten måste tolkas mot bakgrund av den metod som har använts och dess begränsningar.

Den nationella lagstiftningen i andra EU-länder används därför som referens för hur andra medlemsländer har valt att använda det handlingsutrymme som EU-rätten och internationell rätt medger. Här används exempel från nationell lagstiftning för att ge en bättre förståelse för EU-rätten och internationell rätt i sig, dvs. räckvidden och begränsningarna för de bestämmelser som undersöks. I rapporten ingår därför en allmän översikt över hur de frågor som tas upp i rapporten regleras i flera europeiska länder. I rapporten ges mer detaljerad information om tre specifika länder, nämligen Danmark, Tyskland och Grekland. Utöver tillgängligheten (t.ex. språk) låg följande avgörande skäl till grund för att dessa tre länder valdes. Danmark betraktas ofta som ett land med en restriktiv asyllagstiftning, inte minst eftersom landet inte fullt ut deltar i EU:s asylrätt och asylopolitik ("opt-outs"). Det innebär att Danmark kan fatta beslut om vissa asylfrågor som de övriga EU-länderna, däribland Sverige, inte får besluta om. Därför är det viktigt att förstå hur Danmark har använt sin större frihet att fatta beslut i asylfrågor till följd av landets särskilda ställning

¹³ <https://www.refworld.org/>

¹⁴ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>

¹⁵ Rapporter finns tillgängliga här: <https://asylumineurope.org/reports/> [8 juni 2022].

enligt EU-rätten. Tyskland och Grekland är däremot två länder som, trots att de precis som Sverige fullt ut är bundna av EU:s asyllagstiftning, har använt det handlingsutrymme som EU-rätten medger på olika sätt med utgångspunkt i tydligt urskiljbara intressen, kapaciteter och asylbehov. Tyskland är exempelvis ett land som tog emot ett stort antal asylsökande under flyktingkrisen 2015–2016¹⁶ och det betraktas i allmänhet, i likhet med Sverige, som en attraktiv destination för personer som söker internationellt skydd. Dessutom har Tyskland en ganska sofistikerad rättslig ram och tillämpar i vissa fall förmånligare normer än vad som krävs enligt EU-rätten. Grekland är å andra sidan ett EU-land som på senare år har tagit emot åtskilliga asylansökningar i relation till folkmängden,¹⁷ vilket förklaras av landets geografiska läge och inte av att dess system är attraktivt.¹⁸ Att Grekland till skillnad från Sverige ligger vid EU:s yttre gräns, har alltså påverkat landets tillämpning av EU:s asyllagstiftning.

För att sätta den svenska asyllagstiftningen i ett europeiskt perspektiv måste vi analysera den berörda lagstiftningen med hänsyn till dess förenlighet med EU-rätten och internationell rätt och även i förhållande till den nationella lagstiftningen i de utvalda länderna. Detta angreppssätt ger en bättre förståelse för a) hur långt EU-länderna tillåts gå i den nationella implementeringen av EU:s asylregler och b) om implementeringen i Sverige kan stå i strid med de svenska skyldigheterna enligt EU-rätten och internationell rätt.

1.3 Avgränsningar och disposition

Kapitel 2 i rapporten inkluderar regler gällande internationellt skydd, dvs. flyktingstatus och status som subsidiärt/alternativt skyddsbehövande och skydd på grund av humanitära skäl (synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter och verkställighetshinder). Kapitel 3 täcker frågor om de uppehållstillstånd som skyddsbehövande och personer med humanitära skäl är berättigade till. Möjligheterna till förlängning av tillstånd behandlas i kapitel 4. Vilka krav som ställs för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna

¹⁶ Se pressmeddelande från Eurostat 44/2016 – 4 mars 2016, finns på <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> [hämtad 7 juni 2022].

¹⁷ Se pressmeddelande från Eurostat 46/2019 – 14 mars 2019, finns på <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665546/3-14032019-AP-EN.pdf/eca81dc5-89c7-4a9d-97ad-444b6bd32790> [hämtad 7 juni 2022].

¹⁸ Karageorgiou, E., "The Impact of the New EU Pact on Europe's External Borders: The Case of Greece" i Carrera, S. och Geddes, A. (red.) *The EU pact on migration and asylum in light of the United Nations global compact on refugees* (Florens: European University Institute, 2021 Migration Policy Centre).

beviljas diskuteras i kapitel 5. Kapitel 6 förklarar under vilka villkor flyktingar, alternativt skyddsbehövande och personer som kan stanna i landet på humanitära grunder kan vara anknytningspersoner och på så sätt kan återförenas med sina familjemedlemmar. De uppehållstillstånd som familjemedlemmarna kan beviljas och villkoren som de måste uppfylla för att beviljas förlängning av tillstånden är frågor som inte behandlas i rapporten. Slutligen behandlar kapitel 7 den tillfälliga skyddsstatusen från och med mars 2022 då EU beslutade att aktivera direktivet om tillfälligt skydd.¹⁹ I dagsläget finns det många obesvarade frågor om den nationella tillämpningen av den tillfälliga skyddsstatusen. För att rapporten ska bli enhetlig är analysen i kapitel 7 inriktad på följande fyra frågor som avspeglas i de föregående kapitlen: tillfälligt skydd som en form av skyddsstatus, det uppehållstillstånd som tilldelas personer som omfattas av tillfälligt skydd, möjligheterna att få detta tillstånd förlängt och slutligen de relevanta rättigheter som åtföljer tillståndet.

För att rapportens omfattning ska bli hanterbar och för att se till att den har ett tydligt fokus har följande avgränsningar gjorts. Rapporten täcker inte asylprocessfrågor (till exempel, grund-prövningen av asylskäl och överklagande processen avseende skyddsbehov uppehållstillstånd).²⁰ Inte heller täcker rapporten frågor angående Dublinöverföringar, undantag från rätten till skydd,²¹ möjligheten till arbetstillstånd och spårbyte. Skälen till dessa avgränsningar är att de inte rör de senaste viktiga förändringarna i den svenska lagstiftningen.²² Syftet med rapporten är att analysera dessa förändringar på ett ingående sätt snarare än att täcka alla möjliga frågor angående asylsökande. I några avseenden täcker rapporten regler som rör barn, men inte grundligt. Barn har en särskild rättslig ställning som regleras av särskilda bestämmelser på nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå. Den här rapporten syftar inte till att utförligt analysera dessa bestämmelser. Slutligen bör det noteras att eventuella förändringar som har införts i de nationella asylsystemen från mars 2022 och framåt inte omfattas av denna rapport.

¹⁹ "Tillfälligt skydd" definieras i direktiv 2001/55 av den 20 juni 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

²⁰ Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder (avsnitt 2.4.) kan betraktas som en procedurfråga som rapporten tar upp.

²¹ Artikel 1 D – F, 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (FN:s flyktingkonvention).

²² Migrationskommitténs betänkande *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* SOU 2020:54.

Kategorier av skyddsbehövande

2.1 Skydd och omfattning av principen om *non-refoulement*

Flyktingsskap är den grundläggande formen av skydd som regleras av 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (FN:s flyktingkonvention). Artikel 33 i konventionen innehåller ett förbud mot avvisning eller utvisning av en flykting (*refoulement*) till gränsen mot ett område där hans liv eller frihet hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Förbudet gäller oberoende av om det är statliga myndigheter eller aktörer som är ansvariga för förföljelsen eller om utlänningen riskerar förföljelse från personer som inte representerar staten och staten inte kan eller vill tillhandahålla ett effektivt skydd. Förbudet mot *refoulement* är dock inte absolut. Under vissa omständigheter kan en person undantas från förbudet²³ eller exkluderas från flyktingstatus.²⁴

Olika konventioner om mänskliga rättigheter kompletterar det förbud mot *refoulement* som FN:s flyktingkonvention säkerställer. På det här sättet tillhandahåller de ytterligare skydd mot *refoulement*. Nedan nämns de viktigaste konventionerna om mänskliga rättigheter som tillhandahåller en kompletterad form av skydd mot *refoulement*. Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FN:s tortyrkonvention) är en av dem. Den innehåller ett förbud mot *refoulement*, som är formulerat på ett annat sätt än artikel 33 i FN:s flyktingkonvention. De stater som har tillträtt tortyrkonventionen är förbjudna att utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att tro att hen skulle vara i fara att utsättas för *tortyr*. Begreppet tortyr definieras i FN:s tortyrkonvention på ett specifikt sätt som innebär att den kränkning som en person riskerar att bli utsatt för måste vara allvarlig. Det leder till en begränsning av kretsen av personer som kan åberopa förbudet mot *refoulement* enligt FN:s tortyrkonvention. Det bör också nämnas att skyddet mot *refoulement* enligt FN:s tortyrkonvention är absolut och gäller

²³ Artikel 33.2, FN:s flyktingkonvention beskriver dessa omständigheter.

²⁴ Artikel 1(F), FN:s flyktingkonvention beskriver under vilka omständigheter en person kan exkluderas från flyktingstatus.

under alla omständigheter. Det betyder att om en person utgör en fara för mottagarlandets samhälle är personen ändå berättigad till skyddet.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller inte något uttryckligt förbud mot *refoulement*. Men artikel 3 i konventionen innebär enligt Europadomstolens rättspraxis ett förbud mot att avvisa eller utvisa en person om det finns grundad anledning att anta att personen kan bli utsatt för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.²⁵ Förbudet gäller under alla omständigheter även om personen utgör en risk för samhället. Därför betraktas förbudet mot *refoulement* som absolut enligt artikel 3 i Europakonventionen.²⁶ Dessutom blir förbudet relevant inte enbart när det finns risk för tortyr. Förbudet är lika giltigt när det finns välgrundad risk att anta att en person kan bli utsatt för omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. En behandling som kan definieras som omänsklig eller förnedrande, är mindre allvarlig i jämförelse med tortyr. Samtidigt har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) förklarat att det kan vara svårt att dra gränserna mellan de olika typer av behandling som förbudet mot *refoulement* i artikel 3 omfattar. Anledningen är att bedömningen av om det finns risk för de här typerna av behandling är framåtsyftande. Med andra ord måste beslutfattaren bedöma risken för potentiella kränkningar. Vid en framåtsyftande bedömning kan det vara svårt att bedöma om en kränkning kommer att uppnå en allvarlighet som innebär att den ska klassificeras som till exempel tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling. På grund av denna svårighet har Europadomstolen förtydligat att förbudet mot *refoulement* i artikel 3 i Europakonventionen blir relevant när en viss miniminivå av allvarlighet uppnås. Den här miniminivån av allvarlighet kan uppnås när en person riskerar misshandel av statliga myndigheter i hemlandet eller av aktörer som representerar staten. Miniminivån kan också uppnås när det finns risk för att privatpersoner misshandlar den person som åberopar förbudet mot *refoulement*. Miniminivån av allvarlighet kan också uppnås när en person riskerar att bli utsatt för undermåliga sociala eller ekonomiska omständigheter i hemlandet. Det kan till exempel ske när en person inte har tillgång till sjukvård, vissa läkemedel eller medicinsk behandling i hemlandet.²⁷

²⁵ *R.C. mot Sverige* ansökan nr 41827/07, 9 juni 2010.

²⁶ *Saadi mot Italien* ansökan nr 37201/06, 28 februari 2008.

²⁷ *Paposhvili mot Belgien* ansökan nr 41738/10, 13 december 2016; *Savran mot Danmark* ansökan nr 57467/15, 7 december 2021.

Europadomstolen har förklarat att förbudet mot *refoulement* enligt artikel 3 i konventionen inte innebär att konventionsstaterna är skyldiga att utfärda uppehållstillstånd.²⁸ Således utgör ett avslag på uppehållstillstånd inte i sig själv en överträdelse av artikel 3 i konvention. Om Europadomstolen slår fast att en konventionsstat bryter mot artikel 3 om en person utvisas till ett annat land pga att det finns risk, betyder det att personen inte kan utvisas. Avgörandet påverkar inte nödvändigtvis beslutet om den här personen kan få uppehållstillstånd i konventionsstaten eller vilken typ av uppehållstillstånd personen kan få. Som vi kommer att gå närmare in på i avsnitt 2.4. innehåller utlänningslagen dock en särskild bestämmelse som fastslår att om Europadomstolen eller ett annat internationellt organ (t.ex. FN:s tortyrkommitté) beslutar att en utvisning bryter mot förbudet mot *refoulement*, är den berörda personen berättigad till uppehållstillstånd i Sverige om inte synnerliga skäl talar mot detta.

På samma sätt reglerar vare sig FN:s flyktingkonvention eller FN:s tortyrkonvention frågan om uppehållstillstånd. Ingen av dessa tre ovan nämnda konventioner innebär således någon förpliktelse att tillhandahålla ett särskilt uppehållstillstånd. Ett specifikt inslag i FN:s flyktingkonvention måste dock nämnas. Trots att FN:s flyktingkonvention inte reglerar frågor rörande uppehållstillstånd etablerar den en särskild rättslig status, nämligen flyktingstatus. Flyktingkonventionen reglerar de rättigheter som följer av den statusen.²⁹ Den viktigaste rättigheten är att en flykting inte får utvisas. Flyktingkonventionen reglerar också omständigheterna när statusen upphör. Dessa omständigheter beskrivs av de s.k. upphörandeklausulerna (flyktingkonventionen artikel 1 C punkterna 1–6). Upphörandeklausulerna är grundade på uppfattningen att skydd i form av flyktingskap inte bör ges när "detta inte längre är nödvändigt eller berättigat".³⁰ Om en person omfattas av någon av upphörandeklausulerna, upphör hen att betraktas som flykting.

Det är inte nödvändigt att upprepa alla upphörandeklausuler som artikel 1 C i flyktingkonvention innehåller. En av dem måste dock nämnas, eftersom den har stor betydelse mot bakgrund av de senaste förändringarna i

²⁸ *Bonger mot Nederländerna* ansökan nr 10154/04, 15 september 2005, *I. mot Nederländerna* ansökan nr 24147/11, 8 oktober 2011: "neither Article 3 nor any other provision of the Convention and its Protocols guarantees, as such, a right to a residence permit".

²⁹ Se generellt Hathaway, J., *The Rights of Refugees under International Law* (Cambridge University Press 2021).

³⁰ Förenta nationernas Flyktingkommissarie, Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, s. 35.

utlänningslagen.³¹ Det är uteslutande-klausulen som hänvisar till förändringar i de omständigheter i hemlandet som har legat till grund för att erkänna en utlännings som flykting. I synnerhet föreskrivs i artikel 1 C i flyktingkonventionen att flyktingstatus upphör när personen "icke kan fortfara att vägra begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare, enär de omständigheter, till följd av vilka han blivit erkänd såsom flykting, icke längre föreligger".³² Bestämmelsen är motiverad av uppfattningen att skydd inte längre är nödvändigt beroende på förändringarna i hemlandet. Det anges dock att bestämmelsen ska tolkas restriktivt.³³

Sammanfattningsvis är förbudet mot *refoulement* grundläggande. Det har dock olika omfattningar och olika formuleringar i de olika internationella konventionerna. Enligt flyktingkonventionen gäller förbudet uteslutande för personer som är flyktingar och som inte är undantagna eller exkluderade från konventionen. Tortyrkonventionen tillåter inte undantag eller exklusion av personer från förbudet mot *refoulement* när det finns risk för tortyr. Men förbudet gäller enbart under omständigheter när det finns risk för tortyr, vilket innebär en hög grad av allvarighet angående våldet som en person kan bli utsatt för vid återvändandet. Förbudet är mest omfattande enligt artikel 3 i Europakonventionen eftersom det, till skillnad från flyktingkonventionen, är absolut och till skillnad från tortyrkonventionen även gäller om det finns risk för omänsklig eller förnedrande behandling. Därtill är förbudet mot *refoulement* i Europakonventionen förstärkt med en internationell övervakningsmekanism, nämligen en domstol, som utfärdar bindande domar.

Ingen av de ovannämnda konventionerna reglerar frågan om uppehållstillstånd. Men till skillnad från Europakonventionen och tortyrkonventionen etablerar flyktingkonventionen en särskild rättlig ställning som kallas flyktingstatus och den reglerar när denna status kan upphöra.

³¹ Frågan om upphörande har fått ökad aktualitet i Sverige med anledning av att tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande har blivit norm i och med införandet av den tillfälliga utlänningslagen år 2016 och genom den lagstiftning som trädde i kraft i juli 2021.

³² Denna upphörandeklausul avser inte flyktingar "som kan åberopa på tidigare förföljelse grundade, tungt vägande skäl för vägran att begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare".

³³ Förenta Nationernas Flyktingkommissarie, Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, s. 36.

2.2 Skyddsgrunder i EU:s asylrätt

EU:s skyddsgrundsdirektiv syftar till att åstadkomma en ökad harmonisering³⁴ samt ett förtydligande av reglerna inom EU vad gäller grunderna för skydd och skyddets innehåll.³⁵ Direktivet definierar begreppet flykting på ett sätt som motsvarar definitionen i FN:s flyktingkonvention.³⁶ Därtill innehåller skyddsgrundsdirektivet viktiga förklaringar av flyktingdefinitionen. Direktivet innehåller till exempel bestämmelser som förklarar vilka aktörer som kan betraktas som aktörer som utövar förföljelse eller som ger skydd och hur begreppet "förföljelse" ska tolkas.

Utöver flyktingskap införs i skyddsgrundsdirektivet en annan skyddsstatus som kallas *subsidiärt skyddsbehövande*. Den svenska lagstiftningen använder beteckningen *alternativt skyddsbehövande* istället för subsidiärt skyddsbehövande. Därför kommer vi i den här rapporten fortsättningsvis att enbart använda begreppen alternativt skydd och alternativt skyddsbehövande. Vid behov kommer vi att hänvisa inom parentes till subsidiärt skydd och subsidiärt skyddsbehövande för att förtydliga att skyddsstatusen behandlas av EU-rätten.

De förutsättningar som måste uppfyllas för att få skydd som alternativt (subsidiärt) skyddsbehövande är i många avseende likadana som förutsättningarna för att få skydd mot *refoulement* enligt artikel 3 i Europakonventionen. De överlappar dock inte helt varandra, vilket kommer att förklaras nedan. Först är det viktigt att förklara under vilka omständigheter en person uppfyller kraven för att betecknas som alternativt (subsidiärt) skyddsbehövande. Enligt EU:s skyddsgrundsdirektiv betraktas en tredjelandsmedborgare eller statslös person som alternativt skyddsbehövande om hen *inte* uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om hen återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där hen tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida *allvarlig skada* och som inte kan, eller på grund av en

³⁴ Det är en annan fråga om EU i verkligheten har uppnått detta syfte. Parusel, B. och Schneider, J., *Reforming the Common European Asylum System* (Delmi Report 2017:9).

³⁵ Europaparlamentet och rådets direktiv 2011/95/EU om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

³⁶ Artikel 2 d, skyddsgrundsdirektivet. En avvikelse är att en medborgare i ett EU-land inte kan få internationellt skydd i ett annat EU-land.

sådan risk inte vill, begagna sig av det landets skydd.³⁷ I artikel 15 i skyddsgrundsdirektivet definieras begreppet "allvarlig skada".

Allvarlig skada utgörs av dödsstraff eller avrättning, tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av en sökande i ursprungslandet, eller allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

De sistnämnda två typerna av allvarliga skador, som anges i artikel 15 i skyddsgrundsdirektivet, behöver förklaras närmare. En fråga som uppstår angående tolkningen av begreppet "omänsklig eller förnedrande behandling" är om det omfattar situationer när en utlänning lider av en allvarlig fysisk eller psykisk sjukdom och inte kan utvisas till ett annat land eftersom möjligheterna att behandla sjukdomen är sämre där. Enlig Europadomstolens rättspraxis kan beslutet att utvisa en utlänning som lider av en allvarlig fysisk eller psykisk sjukdom till ett land där möjligheterna att behandla sjukdomen är sämre, i mycket speciella fall, när tvingande humanitära skäl talar mot ett sådant avlägsnande, aktualisera en fråga rörande artikel 3 i Europakonventionen.³⁸ Det betyder att artikel 3 i Europakonventionen kan erbjuda skydd till personer som inte riskerar skador tillfogade av vissa aktörer, men snarare riskerar skador på grund av allmänna sociala och ekonomiska brister i ursprungslandet.

Till skillnad från artikel 3 i Europakonventionen, erbjuder artikel 15 i skyddsgrundsdirektivet inte skydd under dessa omständigheter. I *M'Bodj*-domen förklarade EU-domstolen att "en risk för att en tredjelandsmedborgares hälsotillstånd ska försämrats som inte beror på att vederbörande avsiktligt berövas vård – vilket det föreskrivs skydd för i de aktuella nationella bestämmelserna – omfattas inte av artikel 15 a och c i detta direktiv".³⁹ Artikel 15 i skyddsgrundsdirektivet avser skador som "ska ha tillfogats genom tredjemans handlande och att sådana skador således inte kan vara resultatet av enbart allmänna brister i hälso- och sjukvårdssystemet i ursprungslandet".⁴⁰ I domen i målet *MP mot Secretary of State for the Home Department*-domen förklarade EU-domstolen att en person kan beviljas

³⁷ Artikel 2 f, EU:s skyddsgrundsdirektiv. En person kan inte uppfylla kraven för att betecknas som alternativt (subsidiärt) skyddsbehövande, om hen omfattas av undantagen i artikel 17.1 och artikel 17.2 i direktivet.

³⁸ Stoyanova, V., "How Exceptional Must 'Very Exceptional' Be? Not-refoulement, Socio-economic deprivation and Paposhvili v Belgium" 29(4) *International Journal of Refugee Law* (2017) 580.

³⁹ *Mohamed M'Bodj mot État belge*, C-542/13, 18 december 2014, punkt 31.

⁴⁰ *Mohamed M'Bodj mot État belge*, C-542/13, 18 december 2014, punkt 35.

status som alternativt skyddsbehövande om "det föreligger en verklig risk för att vederbörande berövas lämplig vård för att behandla de fysiska eller psykiska men som är ett resultat av den tortyr som denne avsiktligt utsatts för i det aktuella landet".⁴¹ Här hänvisar EU-domstolen till situationer när en person avsiktligt kan berövas vård, inte till situationer när en person inte har tillgång till vård.

Artikel 15 i skyddsgrundsdirektivet definierar ytterligare allvarliga skador som allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer där det råder internationell eller intern väpnad konflikt. Den här formuleringen kan uppfattas som konstig och även motsägelsefull. Å ena sidan finns det ett krav på personlig risk. Å andra sida hänvisar formuleringen till urskillningslöst våld. Motsägelsen uppstår eftersom vi, om det förekommer urskillningslöst våld i en situation av väpnad konflikt, kan förvänta oss att alla personer i området är utsatta för våld och under sådana omständigheter kan ingen bevisa personlig risk. Så frågan här är hur vi kan förvänta oss att en sökande ska bevisa personlig risk i en situation av urskillningslöst våld. EU-domstolen har försökt lösa den här oförenligheten i *Elgafaji*-domen.⁴² Det finns tre viktiga förklaringar som uppstår ur *Elgafaji*-domen. För det första har EU-domstolen i den domen slagit fast att det inte krävs att sökanden visar att hoten är specifikt riktade mot personen. För det andra har EU-domstolen tillagt att den här typen av hot förekommer i undantagsfall. Undantagsfall uppstår när urskillningslöst våld är så allvarligt att alla personer som är där (i hemlandet där det finns en väpnad konflikt) kan anses löpa risk på grund av sin blotta närvaro.⁴³ Slutligen förklarade EU-domstolen också att ju lättare den sökande kan bevisa att hoten mot honom är specifikt riktade mot honom, desto mindre krav ställs på det urskillningslösa våldet (dvs. desto mindre krav ställs på att bevisa den urskillningslösa karaktären av våldet).

Europadomstolen om de mänskliga rättigheterna har följt samma tillvägagångssätt angående tillämpningen av skyddet mot *refoulement* i artikel 3 i Europakonventionen i situationer av urskillningslöst våld. I *Sufi och Elmi*-domen förklarade Europadomstolen förhållandet mellan artikel 3 i konventionen och artikel 15 i skyddsgrundsdirektivet i fråga om urskillningslöst våld. Europadomstolen fastställde att artikel 3 i konventionen erbjuder skydd som är "jämförbart med det som ges enligt direktivet". Enligt

⁴¹ *MP mot Secretary of State for the Home Department* C-353/16, 24 april 2018, punkt 58.

⁴² *Meki Elgafaji och Noor Elgafaji mot Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, 17 februari 2009.

⁴³ EU-domstolen har i *Diakite*-domen C-285-12, 30 januari 2014, behandlat begreppet "intern väpnad konflikt" som finns i artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet.

Europadomstolen fastställer båda bestämmelserna, dvs. artikel 3 i konventionen och artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet, tröskel-nivån. Tröskeln är "i undantagsfall" och kan uppnås till följd av en situation av allmänt våld av sådan intensitet att varje person som återförs till regionen i fråga skulle vara utsatt för risk på grund av sin närvaro där.⁴⁴ I *Sufi och Elmi*-domen gav Europadomstolen vägledning om hur intensiteten i konflikten ska utvärderas. Domstolen slog fast följande kriterier: 1) om parterna i konflikten använder metoder och taktik för krigföring som ökar risken för civila offer eller direkt inriktning på civila, 2) om användning av sådana metoder och/eller taktik är utbredd bland parterna i konflikten, 3) om striderna är lokala eller utbredda, och 4) antalet civila dödade, skadade och fördrivna till resultat av striderna. Domstolen betonade att dessa kriterier inte ska uppfattas som en uttömmande lista som ska tillämpas i alla framtida mål, men de kan utgöra relevanta faktorer.⁴⁵

Avslutningsvis är den skyddsgrund som i EU-rätten kallas alternativt skydd (subsidiärt skydd) inspirerat av rättspraxis för artikel 3 i Europakonvention. Den praxis som har vuxit fram för artikel 3 i Europakonvention har alltså betydelse för tolkningen av alternativt skydd (subsidiärt skydd). Som förtydligas ovan finns det emellertid viktiga skillnader i omfattningen av det skydd som artikel 3 i Europakonvention kan tillhandahålla, å ena sidan, och det som EU:s skyddsgrundsdirektiv erbjuder i form av subsidiärt skydd, å andra sidan. Den viktigaste skillnaden är dock att subsidiärt skydd är en särskild rättslig status i likhet med flyktingstatus enligt EU-rätten. Anledningen är att artikel 18 i skyddsgrundsdirektiv föreskriver att "medlemsstaterna ska bevilja en tredjelandsmedborgare eller en statslös person status som subsidiärt skyddsbehövande om han eller hon uppfyller kraven att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande". I förhållande till detta reglerar skyddsgrundsdirektivet olika frågor rörande statusen, inklusive upphörande och undantag (artiklarna 16 och 17).

⁴⁴ *Sufi och Elmi mot Storbritannien*, ansökan nr 8319/07 och 11449/07, 28 juni 2011 punkt 226.

⁴⁵ *Sufi och Elmi mot Storbritannien*, ansökan nr 8319/07 och 11449/07, 28 juni 2011 punkt 241.

2.3 Skydd och omfattning av skyddsgrunder i svensk rätt

Tabell 1 Skydd och omfattning av skyddsgrunder i svensk rätt

Skyddsgrunder för statusförklaring		Skydd på grund av humanitära övervägande (som inte leder till statusförklaring)		
flykting-status	status som alternativ skyddsbehövande	synnerligen ömmande omständigheter	särskilt ömmande omständigheter	verkställighetshinder

Skyddskategorierna flykting och alternativt skyddsbehövande

I 4 kap. 1 § utlänningslagen definieras begreppet flykting. Definitionen motsvarar den som finns i FN:s flyktingkonvention och EU:s skyddsgrundsdirektiv. Det bör dock nämnas att definitionen i utlänningslagen är mer detaljerad eftersom den innehåller ett förtydligande om att en person som har välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning kan betraktas som en person som tillhör en samhällsgrupp. Definitionen i utlänningslagen förtydligar därutöver att förföljelse av privata aktörer också kan utgöra en form av förföljelse för att bli erkänd som flykting. I 4 kap. 2 § utlänningslagen definieras begreppet alternativt skyddsbehövande. Definitionen motsvarar definitionen av subsidiärt skyddsbehövande i EU:s skyddsgrundsdirektiv.⁴⁶

Särskild status

Om en person blir erkänd som flykting eller alternativt skyddsbehövande är hen berättigad till flyktingstatusförklaring⁴⁷ respektive statusförklaring som alternativt skyddsbehövande (alternativ skyddsstatusförklaring).⁴⁸ Hen är också berättigad till uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande.⁴⁹ Om en utlänning nekas flyktingstatusförklaring eller statusförklaring som alternativt skyddsbehövande, nekas hen uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande.⁵⁰ Utlänningen kan dock beviljas uppehållstillstånd i Sverige på en annan grund som inte är relaterad till skyddsbehov. Det bör nämnas att om en utlänning

⁴⁶ För de omständigheter under vilka en utlänning är utesluten från att betraktas som flykting eller alternativt skyddsbehövande, se 4 kap. 2b § och 2c § utlänningslagen.

⁴⁷ 4 kap. 3 § utlänningslagen, Karnov lagkommentarer.

⁴⁸ 4 kap. 3 a § utlänningslagen.

⁴⁹ 5 kap. 1 § utlänningslagen.

⁵⁰ 4 kap. 3 § utlänningslagen, Karnov lagkommentarer.

beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av synnerligen (eller särskilt) ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder betraktas dessa grunder inte som relaterade till skyddsbehov. De anses snarare vara relaterade till humanitära överväganden.

Upphörande

4 kap. 5 § och 5 a § utlänningslagen reglerar när en flykting eller alternativt skyddsbehövande upphör att vara flykting respektive alternativt skyddsbehövande. En flykting upphör att vara flykting om han eller hon 1) av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där han eller hon är medborgare, 2) av fri vilja på nytt förvärvar det medborgarskap som han eller hon tidigare har förlorat, 3) förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd, 4) av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land där han eller hon är medborgare eller som statslös tidigare hade sin vistelseort, eller 5) på grund av väsentliga och bestående förändringar i hemlandet eller i det land där han eller hon som statslös tidigare hade sin vistelseort inte längre befinner sig i en sådan situation att han eller hon kan anses som flykting och därför inte kan fortsätta att vägra använda sig av hemlandets eller vistelselandets skydd. Dessa punkter motsvarar artikel 1 C i flyktingkonventionen och artikel 11.1. i skyddsgrundsdirektivet.

4 kap. 5 a § utlänningslagen innehåller en upphörandeklausul rörande alternativt skyddsbehövande. En person upphör att vara alternativt skyddsbehövande om "de omständigheter som medförde att han eller hon bedömdes som skyddsbehövande inte längre finns eller har ändrats i sådan omfattning att skydd inte längre behövs". 4 kap. 5 a § utlänningslagen tillägger att "endast väsentliga och bestående förändringar" ska beaktas vid bedömning. Upphörandeklausulen motsvarar artikel 16 i skyddsgrundsdirektivet.

Upphörandeklausulerna gäller inte om en flykting eller alternativt skyddsbehövande på grund av tidigare förföljelse eller tidigare upplevelser som utgjort grund för skyddsbehov har tungt vägande skäl för att inte vilja använda sig av det lands skydd där han eller hon är medborgare eller där han eller hon som statslös tidigare hade sin vistelseort.

Synnerligen ömmande omständigheter

Om en utlänning inte kan beviljas flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande kan hen beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen om det finns synnerligen ömmande omständigheter. Det innebär en samlad bedömning av utlänningens situation. Om bedömningen leder till slutsatsen att det finns sådana synnerligen ömmande omständigheter bör utlänningen tillåtas stanna i Sverige. 5 kap. 6 §

utlänningslagen tillägger att vid bedömningen om sådana omständigheter föreligger, ska "utlänningsens hälsotillstånd,⁵¹ anpassning till Sverige⁵² och situation i hemlandet⁵³ särskilt beaktas". Men dessa omständigheter är inte de enda som kan tas i beaktande, eftersom det framgår av förarbetena att det inte går att uttömmande ange alla omständigheter som kan beaktas.⁵⁴ Övriga omständigheter som kan beaktas är risker för social utstötning, traumatisering eller liknande svåra upplevelser i hemlandet eller traumatisering till följd av människohandel.⁵⁵

Synnerligen ömmande omständigheter som humanitär grund är avsedda att "fånga upp de mest ömmande fallen och samtidigt hålla en tillräcklig marginal till svenska konventionsåtaganden".⁵⁶ Grunden är också avsedd att användas för "de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd".⁵⁷ Synnerligen ömmande omständigheter som grund för att få uppehållstillstånd i Sverige kan användas för att säkerställa att Sverige lever upp till sina internationella åtaganden. Grunden är avsedd att tillämpas restriktivt.⁵⁸ Trots detta restriktiva tillvägagångssätt, kan även illegal vistelse beaktas i bedömningen av om personen har etablerat privatliv som måste skyddas enligt artikel 8 i Europakonventionen.⁵⁹ Det innebär att det finns en viss grad av flexibilitet när "synnerligen ömmande omständigheter" tolkas. Flexibiliteten kan också bli beroende av hur Europadomstolens praxis för artiklarna 3 och 8 i Europakonventionen utvecklas.

Särskilt ömmande omständigheter

5 kap. 6 § utlänningslagen inför ytterligare en möjlighet för en utlänning att stanna i Sverige även om hen inte kan bevisa synnerligen ömmande omständigheter. Den här möjligheten gäller för utlännningar vars omständigheter är särskilt ömmande och som "har vistats i Sverige med uppehållstillstånd och under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige". Den här regeln är en nationell bestämmelse som inte direkt följer av Sveriges

⁵¹ För vägledande rättspraxis, se MIG 2007:35, MIG 2010:23 och MIG 2007:48.

⁵² För vägledande rättspraxis, se MIG 2012:13 och MIG 2014:9.

⁵³ För vägledande rättspraxis, se MIG 2009:31 som gäller risk för social utstötning vid ett återvändande till hemlandet.

⁵⁴ Prop. 2004/05:170 s. 187.

⁵⁵ Prop. 2004/05:170 s. 192.

⁵⁶ SOU 2020:54, s. 313.

⁵⁷ SOU 2020:54, s. 314.

⁵⁸ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Upphållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen, RS/085/2021. 20 juli 2021, s. 7.

⁵⁹ MIG 2012:13.

konventionsåtaganden.⁶⁰ Det finns två krav som måste vara uppfyllda för att en utlänning ska få uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter.

För det första måste särskilt ömmande omständigheter föreligga. Begreppet "särskilt ömmande" måste åtskiljas från begreppet "synnerligen ömmande". Det första innebär en mindre grad av strängt krav. I förarbetena förklaras att bedömningen av om omständigheterna i det enskilda fallet är särskilt ömmande är "en samlad bedömning av omständigheterna som ska göras där utlännings hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet särskilt ska beaktas".⁶¹ Förarbetena ger ett exempel på en situation där det kan anses finnas särskilt ömmande omständigheter:

när en person som kom hit som ensamkommande barn har beviljats uppehållstillstånd av skyddsskäl som barn och skyddsbehovet upphör i och med att personen fyller 18 år. Dessa unga vuxna kan under en längre tid ha levt i ovisshet om huruvida skyddsbehovet kommer att bedömas kvarstå när personen inte längre är ett barn och kan befinna sig i en sådan situation att de saknar kunskap om och koppling till sitt hemland, vilket kan innebära att de skulle hamna i en utsatt situation vid ett återvändande till hemlandet.⁶²

Utöver särskilt ömmande omständigheter krävs också att utlänningsen har en särskild anknytning till Sverige. Detta är det andra krav som måste uppfyllas för att en utlänning ska få uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter. En viktig fråga här är hur begreppet "särskild anknytning" ska tolkas. Hur länge en person har vistats i Sverige är avgörande för bedömningen av om det finns särskild anknytning. I förarbetena förklaras dock att illegal vistelsetid *inte* kan ligga till grund för en särskild anknytning.⁶³ Det betyder att endast tiden med uppehållstillstånd ska beaktas. Tiden då en asylsökande väntar på ett beslut ska dock beaktas. Det följer av förklaringen i 5 kap. 6 § utlänningslagen andra stycket att "vid bedömningen av om det finns en särskild anknytning får även sådan anknytning beaktas som har uppstått under tiden mellan det att ansökan om asyl gavs in och att uppehållstillstånd beviljas". Möjligheten att få uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter är inte enbart öppen för personer som vistas i Sverige med

⁶⁰Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen, RS/085/2021. 20 juli 2021, s. 3.

⁶¹ Prop.2020/21:191 s. 168.

⁶² Prop.2020/21:191 s. 168.

⁶³ Prop.2020/21:191 s. 167 och 168.

uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Möjligheten omfattar också personer som har tidsbegränsat uppehållstillstånd på andra grunder.⁶⁴ Det betyder att till exempel särskilt ömmande omständigheter som grund för att beviljas uppehållstillstånd kan vara relevanta för personer som har vistats i Sverige under en längre tid men som inte kan uppfylla kraven på permanent uppehållstillstånd och vid en ansökan om förlängt uppehållstillstånd inte heller uppfyller kraven för förlängning.⁶⁵

Exakt tidsperiod anges inte, men det krävs "i normalfallet en längre tids vistelse med tidsbegränsat uppehållstillstånd i landet".⁶⁶ Utöver tidsperiodens längd, kan vikt läggas vid periodens karaktär. Det innebär att om en utlänning till exempel har vistats i Sverige som underårig och därmed har varit här under sina formativa år,⁶⁷ kan det också påverka bedömningen av om en särskild anknytning till Sverige föreligger. Om utlänningen under perioden dessutom har etablerat sig på arbetsmarknaden, eller byggt familjeband eller anpassat sig till svenska samhället, kan bandet till Sverige betraktas som särskild anknytning.⁶⁸

Förarbetena förtydligar vidare att bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen andra stycket är "en undantagsbestämmelse och syftar inte till att ändra utgångspunkten att den som inte längre har en grund för uppehållstillstånd ska återvända till sitt hemland".⁶⁹

Verkställighetshinder

Om en uppehållstillståndsansökan grundad på skyddsbehov avslås, meddelas samtidigt ett beslut om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot det.⁷⁰ Detta följer av 8 kap. 16 § utlänningslagen. Det betyder att beslutet om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd förenas med beslutet om

⁶⁴ Prop. 2020/21:191 s. 167

⁶⁵ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen, RS/085/2021. 20 juli 2021, s. 13.

⁶⁶ Prop. 2020/21:191 s. 167 och 168. Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen, RS/085/2021. 20 juli 2021, s. 3: "Tillståndstiden måste sammanlagt vara *minst två år* för att den ska kunna räknas som långvarig och kunna grunda sådan anknytning som är tillståndsgrundande."

⁶⁷ Prop. 2020/21:191 s. 167. Jfr MIG 2020:24.

⁶⁸ Prop. 2020/21:191 s. 167 och 168.

⁶⁹ Prop. 2020/21:191 s. 167.

⁷⁰ En utlänning kan åberopa andra skäl utöver flyktingskap, alternativt skyddsbehov, synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter för att ansöka om uppehållstillstånd.

avvisning eller utvisning.⁷¹ Det sistnämnda beslutet måste innehålla information om till vilket land eller vilka länder utlänningen kommer att avvisas eller utvisas.⁷²

När ett avvisningsbeslut eller utvisningsbeslut har fattats uppstår två frågor: när får beslutet laga kraft och när kan beslutet verkställas? Beslutet vinner laga kraft om det inte överklagas inom tre veckor, eller när Migrationsöverdomstolen beslutar att inte meddela prövningstillstånd.⁷³ Verkställighet av avvisningsbeslut eller utvisningsbeslut betyder att utlänningen faktiskt lämnar landet.⁷⁴ Huvudregeln är att ett avvisningsbeslut eller utvisningsbeslut ska ha vunnit laga kraft för att det ska få verkställas.⁷⁵ Utlänningslagen tillåter emellertid undantag från huvudregeln. Ett avvisningsbeslut kan verkställas även om det inte har vunnit laga kraft (dvs. avvisning med omedelbar verkställighet) om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund.⁷⁶

Om det finns ett beslut om avvisning eller utvisning gällande en utlänning och det inte har verkställts (dvs. utlänningen har inte lämnat landet), kan olika hinder uppstå som medför att avvisningen eller utvisning inte kan verkställas. De följande två avsnitten förklarar under vilka villkor verkställighetshinder kan medföra beviljande av uppehållstillstånd eller ny prövning.

Ex officio-prövning av verkställighetshinder

När myndigheterna har tagit ett beslut om avvisning eller utvisning efter ett avslag av ansökan om uppehållstillstånd, kan verkställighetshinder uppstå. Det handlar om situationer när utlänningens ansökan om skydd redan har prövats och avslagits och det på grund av detta finns ett beslut om avvisning eller utvisning,⁷⁷ men beslutet ändå inte kan verkställas. Det kan också handla

⁷¹ Detta gäller inte om uppehållstillståndsansökan avvisas på grund av Dublinöverföring enligt 5 kap. 1 c § utlänningslagen.

⁷² 12 kap. 4 § utlänningslagen.

⁷³ 44 § förvaltningslagen (FL), 6 a § förvaltningsprocesslagen (FPL). Se även Cagrell Karlander, I., *Officialprincipen i migrationsprocessen. Domstolens utredningsansvar* (Uppsala universitet, avhandling 2021) s. 144, fotnot 684.

⁷⁴ Utlänningen kan lämna landet själv. Ett beslut om avvisning eller utvisning kan också verkställas genom tvång.

⁷⁵ Andersson, S., Lagerqvist Valoz Roca, A. och Seidlitz, M., *Prövning av migrationsärenden* (Norstedts Juridik 2018) 86.

⁷⁶ 8 kap. 19 § utlänningslagen definierar under vilka omständigheter en ansökan kan anses som uppenbart ogrundad.

⁷⁷ Bestämmelserna i 8 kap. 7 § och 8 a kap. 4 § utlänningslagen fastställer att eventuella verkställighetshinder ska beaktas redan vid prövning av en fråga om avvisning eller utvisning.

om situationer när utlänningen exempelvis har sökt uppehållstillstånd med åberopande av familjeanknytning och fått avslag.⁷⁸ I dessa situationer kan utlänningen åberopa *skydd mot verkställighet*. Skyddet mot verkställighet blir relevant när verkställighetshinder uppstår eller blir kända efter det att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning föreligger.⁷⁹ 12 kap. utlänningslagen hänvisar till tre olika relevanta situationer när skydd mot verkställighet kan åberopas som är kopplat till skyddsskäl.⁸⁰

Skydd mot verkställighet på grund av risk för tortyr eller förnedrande behandling eller bestraffning

Den första behandlas i 12 kap. 1 § utlänningslagen. Enligt 12 kap. 1 § kan skydd mot verkställighet tillhandahållas när det finns risk att utlänningen kan utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Bestämmelsen motsvarar förbudet mot *refoulement* enligt artikel 3 i Europakonventionen. Bestämmelsen är utformad så att risk för indirekt *refoulement* också kan utgöra ett verkställighetshinder.⁸¹

Skydd mot verkställighet på grund av risk för förföljelse

Den andra situationen när skydd mot verkställighet kan åberopas regleras i 12 kap. 2 § utlänningslagen. Enligt 12 kap. 2 § utlänningslagen kan skydd mot verkställighet tillhandahållas när det finns risk att utlänningen kan utsättas för förföljelse i landet som hen kommer att avvisas eller utvisas till. Bestämmelsen motsvarar artikel 33 i FN:s flyktingkonvention, som förbjuder återsändande av en flykting till ett land där han eller hon riskerar förföljelse. Det här förbudet är inte absolut, vilket återspeglas i lydelsen av 12 kap. 2 § utlänningslagen.

Skydd mot verkställighet på grund av urskillningslöst våld

Den tredje situationen när skydd mot verkställighet kan åberopas regleras i 12 kap. 3 § utlänningslagen. Enligt 12 kap. 3 § utlänningslagen kan skydd mot verkställighet tillhandahållas när det finns risk för skador som motsvarar grunder för alternativt skydd, nämligen skador på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt. Det framgår av 12 kap. 3 § att ett beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning som

⁷⁸ Bestämmelsen i 12 kap. 18 § är tillämplig i ett ärende om verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut oavsett på vilken grund beslutet har fattats.

⁷⁹ 12 kap. 1 § Karnov lagkommentarer. Se prop. 1996/97:25 s. 294.

⁸⁰ Situationer som rör barn behandlas inte i den här rapporten.

⁸¹ Förbudet mot indirekt *refoulement* betyder att Sverige har ett åtagande att inte avvisa eller utvisa en utlänning till ett annat land om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i fara att bli utsatt för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling.

riskerar urskillningslöst våld inte får verkställas till hemlandet, eller till ett land där utlänningsriskerna riskerar att sändas vidare till hemlandet, om det finns synnerliga skäl mot detta. Som nämns ovan har skyddet mot verkställighet betydelse om den väpnade konflikten uppstår efter det att ett beslut om avvísning eller utvisning har vunnit laga kraft.⁸²

Praktiska, medicinska verkställighetshinder eller "annan särskild anledning"

Det bör nämnas att bestämmelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen lägger till tre andra situationer när verkställighetshinder uppstår och Migrationsverket får bevilja uppehållstillstånd: 1) det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningspersonen; eller 2) det finns medicinska hinder, eller 3) det finns någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas.⁸³ En förutsättning för uppehållstillstånd när mottagarlandet vägrar att ta emot utlänningspersonen är att svårigheterna att verkställa inte till någon del beror på den enskildes vägran att medverka.⁸⁴ Medicinskt verkställighetshinder uppstår när en utlänning har blivit så svårt sjuk att hen inte kan avvisas eller utvisas. En "annan särskild anledning" ger utrymme att ta hänsyn till den särskilda situationen för vissa barn⁸⁵ eller till familjeanknytning.⁸⁶

Prövningen av verkställighetshinder

När ett av de ovannämnda tre verkställighetshindren (risk för tortyr, risk för förföljelse eller risk för urskillningslöst våld) uppstår, får Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd *om hindren beror på nya omständigheter* (12 kap. 18 § utlänningslagen). Bestämmelsen grundar sig *inte* på EU-rätten utan är en nationell grund för uppehållstillstånd.⁸⁷ Om det finns nya omständigheter som

⁸² Sandesjö, H. och Wikrén, G. *Utlänningslagen med kommentarer* (Norstedts Juridik).

⁸³ Omständigheter anknutna till risk för tortyr eller förföljelse kan betraktas som politiska verkställighetshinder. Medicinska hinder eller vägran att ta emot utlänningspersonen kan betraktas som omständigheter anknutna till praktiska verkställighetshinder. Migrationsöverdomstolen har i MIG 2011:26 konstaterat att det krävs en bedömning i varje enskilt fall för att avgöra om verkställighetshinder enbart är av praktisk natur eller om det även hänförs sig till utlänningspersonens behov av skydd.

⁸⁴ Se prop. 2004/05:170 s. 299.

⁸⁵ Till exempel om ett barn inte kan tas om hand på lämpligt sätt i hemlandet sedan föräldrarna avlidit, eller ett barn riskerar att skiljas från en förälder under lång tid. Sandesjö, H. och Wikrén, G., *Utlänningslagen med kommentarer* (Norstedts Juridik) kommentar till 12 kap. 18 §.

⁸⁶ De situationer då bestämmelsen ska tillämpa beskrivs i förarbetena som rena undantagssituationer som kräver en sammanvägd bedömning av flera olika omständigheter. Prop. 2004/05: 170, s. 299–300.

⁸⁷ Prop. 2016/17:17 s. 76, Sandesjö, H. och Wikrén, G., *Utlänningslagen med kommentarer* (Norstedts Juridik) kommentar till 12 kap. 18 §.

innebär att det finns verkställighetshinder anknutna till de risker som nämns i 12 kap. 1, 2 och 3 §, får Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd.

Utlänningslagen innehåller inga regler om hur prövningen av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen ska inledas. Migrationsöverdomstolen har dock konstaterat i MIG 2011:26 att det åligger Migrationsverket att självmant och kontinuerligt beakta om nya omständigheter har uppstått i ett verkställighetsärende. Det betyder att Migrationsverket i verkställighetsärendet på eget initiativ ska bedöma om det finns verkställighetshinder.⁸⁸ Den enskilde eller verkställighetsmyndigheten kan dock underrätta Migrationsverket, som då ska reagera genom att inleda en prövning enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.⁸⁹

Ny prövning på grund av efterföljande ansökan

12 kap. 19 § utlänningslagen reglerar situationen när utlänningen *själv* åberopar verkställighetshinder anknutna till skyddsbehov i ett ärende. I denna situation är Migrationsverket skyldig att pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt.⁹⁰ Det innebär en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd efter att ett beslut om avvisning eller utvisning (fattat efter avslag på en ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov) har fått laga kraft. Det särskilda beviskravet för att bevilja ny prövning är "anledning att anta", vilket är ett lägre beviskrav än i asylärenden, där man måste "göra sitt behov av skydd sannolikt".

Migrationsverkets skyldighet att pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt uppstår under tre villkor som måste uppfyllas *kumulativt*: 1) det finns risker för utlänningen i landet; 2) riskerna uppstår från nya omständigheter; och 3) sökanden kunde inte åberopa omständigheterna tidigare. Dessa tre villkor behandlas nedan.

Risk för tortyr, förföljelse eller urskillningslöst våld

Det första villkoret innebär att om utlänningen avvisas eller utvisas finns det risk att hen utsätts för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling, risk för förföljelse eller urskillningslös väpnad konflikt. Riskens omfattar situationer av indirekt *refoulement*, dvs. utlänningen riskerar avvisning eller utvisning till ett land som kan sända hen vidare till ett annat

⁸⁸ Det finns en skillnad mellan 12 kap. 18 § och 12 kap. 19 §. Till skillnad från 12 kap. 18 §, förutsätter 12 kap. 19 § att yrkandet framställs av part.

⁸⁹ Sandesjö, H. och Wikrén, G., *Utlänningslagen med kommentarer* (Norstedts Juridik) kommentar till 12 kap. 18 §.

⁹⁰ Sandesjö, H. och Wikrén, G., *Utlänningslagen med kommentarer* (Norstedts Juridik) kommentar till 12 kap. 19 §.

land där hen skulle vara i sådan fara (se 12 kap. 1, 2, och 3 §§). Det innebär att en ny prövning kan tillåtas om utlänningen åberopar behov av skydd i Sverige. En ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen är *inte* möjlig om utlänningen åberopar ett praktiskt verkställighetshinder (t.ex. att mottagarlandet vägrar att ta emot utlänningen) eller anknytningsskäl eller humanitära skäl (t.ex. medicinska hinder) mot verkställighet. Om dessa verkställighetshinder är relevanta gäller 12 kap. 18 § utlänningslagen. Till skillnad från 12 kap. 18 § utlänningslagen är bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen begränsad till skyddsskäl och omfattar inte humanitära skäl.⁹¹

Nya omständigheter

Utöver risk för tortyr, förföljelse eller urskillningslöst våld, finns det ett annat villkor. Det andra villkoret som måste vara uppfyllt för att Migrationsverket ska bli skyldig att pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt, är att de ovannämnda riskerna uppstår till följd av nya omständigheter som utlänningen åberopar i ett verkställighetsärende. Det betyder att en efterföljande ansökan om uppehållstillstånd på grund av skydd, måste blir föremål för en preliminär prövning av om utlänningen åberopar nya fakta eller uppgifter som kan underbygga skyddsbehovet. De nya omständigheterna får inte enbart utgöras av modifieringar av eller tillägg till de ursprungligen åberopade omständigheterna.⁹² Ny bevisning som bekräftar en ny omständighet kan medföra en ny prövning.⁹³

Oförmåga att åberopa omständigheterna tidigare

Utöver risk för tortyr, förföljelse eller urskillningslöst våld och nya omständigheter, finns det ett tredje villkor: för att Migrationsverket ska bli skyldig att pröva frågan om uppehållstillstånd på nytt måste sökanden utan egen förskyllan i det tidigare förfarandet ha varit oförmögen att åberopa de nya omständigheterna. Detta kan vara fallet om de nya omständigheterna har uppstått efter den första prövningen av utlänningens ansökan. En ny prövning kan också tillåtas om utlänningen kan uppvisa en giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. Det kan handla om tidigare okända uppgifter. En giltig ursäkt kan också uppstå när utlänningen har utsatts för

⁹¹ Situationer kan dock uppstå när det kan vara svårt skilja mellan skyddsskäl och humanitära skäl. I MIG 2015:9 har Migrationsöverdomstolen förklarat följande: "En ny prövning av frågan om uppehållstillstånd kan som regel inte beviljas om de skäl som åberopas är hänförliga till utlänningens hälsotillstånd. Om sjukdomen är livshotande kan dock i exceptionella fall ett beslut om avlägsnande strida mot artikel 3 Europakonventionen och en ny prövning aktualiseras."

⁹² Prop. 2004/05:170 s. 227.

⁹³ Prop. 2016/17:17 s. 76.

traumatiska upplevelser som hen hade svårigheter att berätta om i ett tidigare skede.⁹⁴

Syftet

Syftet med bestämmelse i 12 kap. 19 § utlänningslagen är att begränsa möjligheterna till ny prövning av skyddsbehov och samtidigt möjliggöra ändring av ett lagakraftvunnet beslut. Bestämmelsen motsvarar artikel 40 i EU:s asylprocedurdirektiv som reglerar ett särskilt förfarande när en asylsökande lämnar in en efterföljande ansökan. En efterföljande ansökan definieras i direktivet som en ytterligare ansökan om skydd som lämnas in efter det att ett slutgiltigt beslut har fattats om en tidigare ansökan.⁹⁵

Uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden

Som nämns ovan i avsnitt 2.1, har Sverige internationella åtaganden om att följa förbudet mot *refoulement*. Som också förklaras i avsnitt 2.1, är förbudet formulerat på olika sätt i olika internationella konventioner. Artikel 3 i Europakonventionen innehåller den starkaste formuleringen, inte bara för att artikeln hänvisar till förnedrande behandling som innebär en relativt låg allvarlighetsgrad, utan också för att Europadomstolen kan pröva om en utvisning strider mot artikel 3 och utfärda bindande domar. Detta innebär att Sverige har skyldighet att respektera Europadomstolens domar.⁹⁶

Utöver Europadomstolen har FN:s övervakningskommittéer, däribland FN-kommittén mot tortyr, behörighet att pröva om ett utvisningsbeslut strider mot principen om *refoulement*. Till skillnad från Europadomstolen utfärdar FN:s övervakningskommittéer inte bindande domar. Men Sverige har ett starkt politiskt intresse av att kommitténs avgöranden i enskilda ärenden respekteras.⁹⁷

För att efterkomma en dom eller ett avgörande om att ett utvisningsbeslut kommer att leda till *refoulement*, är det inte nödvändigt att den berörda utlänningen beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Det räcker om utvisningsbeslutet inte verkställs. Men Sverige har valt att ändå ha en särskild bestämmelse i utlänningslagen som garanterar att personer vars fall har prövats på internationell nivå och har fått ett positivt beslut beviljas uppehållstillstånd i landet. I förarbetena förklaras skälet till detta val. För att

⁹⁴ Prop. 2004/05:170 s. 227.

⁹⁵ Artikel 2 q i EU:s asylprocedurdirektiv.

⁹⁶ Artikel 46, ECHR.

⁹⁷ Prop. 2004/05:170 s. 278.

undvika oklara verkställighetssituationer anses det "mest ändamålsenligt att uppehållstillstånd beviljas i fall av konstaterade konventionsbrott av nu aktuellt slag".⁹⁸ Detta regleras på följande sätt i 5 kap. 4 § utlänningslagen:

Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att ett beslut om avvisning eller utvisning i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande, skall uppehållstillstånd ges till den som omfattas av beslutet, såvida inte synnerliga skäl talar mot att uppehållstillstånd ges.

Hänvisningen till "synnerliga skäl" som talar mot att uppehållstillstånd ges innebär att uppehållstillstånd i sådana situationer inte beviljas undantagslöst. Det kan finnas omständigheter när man istället föredrar att avstå från att verkställa utvisningsbeslut. Detta kan vara fallet när den berörda personen anses utgöra en fara mot samhället på grund av brott eller det anses möjligt att situationen i hemlandet snart kommer att förbättras.

2.4 En översikt över skyddsgrunder i EU:s medlemsländer

Alla EU-länder har lagstiftning som beviljar flyktingstatus i enlighet med FN:s flyktingkonvention och skyddsgrundsdirektivet och status som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med skyddsgrundsdirektivet. EU-rätten ställer inga krav på att medlemsländerna ska ha nationella bestämmelser som möjliggör uppehållstillstånd av humanitära skäl. Majoriteten av staterna har dock en sådan bestämmelse för att leva upp till sina åtaganden enligt Europakonventionen och andra konventioner som alla inbegriper ett förbud mot *refoulement*.

Denna kategori av nationella statusar hänvisar till ett brett humanitärt behov för att täcka fall där flyktingstatus eller subsidiära skyddsskäl inte gäller. Dessa statusar täcker en mängd humanitära eller ömmande fall, inklusive skydd av minderåriga och hälsovårdsbehov och medicinska behov, fall kopplade till juridiska eller praktiska hinder mot utvisning, såväl som konflikter och oroligheter i ursprungslandet. I synnerhet finns det en nationell skyddsstatus som beviljats på grund av personliga ömmande omständigheter som hindrar utvisningen av tredjelandsmedborgare i Italien och Tyskland.

⁹⁸ Prop. 2004/05:170 s. 278.

Konflikter eller naturkatastrofer i ursprungslandet är relevanta skäl för att beviljas humanitär status i Italien och Finland.⁹⁹

Vissa medlemsländer, som Malta, Tyskland, Italien, Spanien och Nederländerna, tillämpar en skyddsstatus som specifikt avser medicinska skäl. Denna status beviljas i fall där en allvarligt sjuk tredjelandsmedborgare kräver särskild vård, där en tredjelandsmedborgare som irreguljärt vistas på territoriet lider av en plötslig sjukdom som kräver sjukvård som inte kan tillhandahållas i ursprungslandet, eller där skydd mot utvisning eller uppskjutande av återvändande är nödvändigt eftersom tredjelandsmedborgaren inte kan resa på grund av allvarligt medicinskt tillstånd. Nederländerna har till exempel tre typer av skyddsstatus som beror på det medicinska tillståndets varaktighet (framflyttning av avresa av medicinska skäl, vistelse av medicinska skäl och vistelse i samband med medicinsk behandling).¹⁰⁰

Sedan 2010 har flera EU-länder, inklusive Österrike, Belgien, Finland, Italien, Malta, Nederländerna och Grekland, infört ändringar i sina nationella statuskategorier. Medlemsländerna har oftast infört ändringar som begränsar behörighetskriterierna eller skärper förfarandena för vissa nationella skyddsstatusar, såsom humanitära statusar i Nederländerna, skydd som är tillgängligt för ensamkommande minderåriga i Finland och Nederländerna, och skydd för personer med särskilda medicinska tillstånd i Belgien.¹⁰¹ I Italien upphävdes den humanitära statusen 2018 och ersattes av ett mer specifikt skyddsskäl (casi speciali). Men en ny lag 2020 återinförde behovet av att överväga konstitutionella och internationella förpliktelser när man nekar tillstånd att stanna i landet. Den nya lagen fastställer också att hänsyn måste tas till integrationsnivån i värdlandet.¹⁰²

Skyddsgrunder i dansk asylrätt

Även om Danmark inte är bundet av EU-direktiven om asyl, har Danmark i sin nationella lagstiftning infört skyddsstatus som motsvarar flyktingstatus (konventionsstatus) och alternativt skyddsbehövande (skyddsstatus). En ytterligare status, nämligen den tillfälliga alternativa skyddsstatusen (midlertidig beskyttelsestatus), infördes i februari 2015 i artikel 7.3 i utlänningslagen (udlændingelov). Denna status beviljas asylsökande som

⁹⁹ European Migration Network (maj 2020). *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway* (uppgifter fram till och med december 2018) s. 6.

¹⁰⁰ Ibid s. 6.

¹⁰¹ Ibid s. 7.

¹⁰² ECRE, AIDA Country Report: Italy 2020 Update (juni 2021) s. 170.

behöver skydd på grund av allmänt våld i hemlandet och inte som individer riskerar att bli skadade.¹⁰³

Skillnaden mellan statusen som alternativt skyddsbehövande (skyddsstatusen) och den tillfälliga alternativa skyddsstatusen kan förklaras på följande sätt. Om personens individuella förhållanden utgör grund för skyddsbehovet beviljas hen status som alternativt skyddsbehövande (skyddsstatusen). Om det i hemlandet föreligger en särskilt allvarlig situation beviljas skyddssökanden den tillfälliga subsidiära skyddsstatusen enligt artikel 7.3 i utlänningslagen. Det innebär att personer som flyr från situationer av allmänt våld enligt definitionen i fallet *Sufi och Elmi mot Storbritannien* kommer att beviljas tillfälligt alternativt skydd enligt artikel 7.3 i utlänningslagen.¹⁰⁴

Enligt danska utlänningslagen (§ 9 c, första stycket) kan en utlänning beviljas uppehållstillstånd om mycket särskilda skäl ("ganske særlige grunde") talar för det. Sådana särskilda skäl kan exempelvis hänvisa till familjens enhet och, om utlänningen är under 18 år, barnets intressen. Särskilda skäl kan också hänvisa till situationer när utvisning inte har kunnat ske under minst arton (18) månader, (§ 9 c, andra stycket) och till fall rörande ensamkommande barn (§ 9 c, tredje stycket).¹⁰⁵

En person som inte kan beviljas internationellt skydd i Danmark och för vilken ett utvisningsbeslut har utfärdats får stanna kvar i Danmark under vad som kallas "tolererad vistelse" (tålt ophold) om de riskerar förföljelse i hemlandet när de återvänder. Tolererad vistelse är också en möjlighet om en sökande har begått ett brott i sitt hemland eller någon annanstans och brottet är så allvarligt att de är uteslagna från internationellt skydd, men fortfarande riskerar förföljelse i hemlandet när de återvänder. Personer som omfattas av

¹⁰³ LOV nr 153 af 18/02/2015 Lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.). Se även UNHCR Regional Representation for Northern Europe, *UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens Act: Lov om ændring af udlændingeloven* (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land mv.) Stockholm, november 2014.

¹⁰⁴ Ibid, UNHCR Observations 2014 s. 3.

¹⁰⁵ Bekendtgørelse af udlændingeloven LBK nr 1022 af 02/10/2019. Tillgänglig här: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1022> [hämtad den 9 juni 2022].

tolererad vistelse får inget uppehållstillstånd, får inte fritt välja var de ska bo, har inte rätt att arbeta men får stöd av den danska Udlændingestyrelsen.¹⁰⁶

I enlighet med den senaste reformen har Danmark infört en rättslig grund för överföring av asylsökande till tredjeländer för bedömning av asylbehov och inkvartering.¹⁰⁷ Danmark kommer inte att ge skydd till sökande som överförs, inte heller om den asylsökande erkänns vara i behov av internationellt skydd genom en process som genomförs i tredjelandet.¹⁰⁸ Istället bör skydd tillhandahållas av tredjelandet. Detaljerna i detta förfarande utvecklas inte tillräckligt i den nya lagen och det förklaras inte hur detta överensstämmer med Danmarks internationella förpliktelser. Det är också oklart om detta kommer att gälla alla kategorier av asylsökande eller om vissa grupper kommer att undantas från överföring.

Skyddsgrunder i tysk asylrätt

Den tyska lagstiftningen föreskriver fyra former av skydd: 1) konstitutionell asyl, begränsad till personer som förföljs av statliga aktörer av politiska skäl; 2) flyktingstatus enligt flyktingkonventionen och EU:s skyddsgrundsdirektiv; 3) alternativt (subsidiärt) skydd enligt EU:s skyddsgrundsdirektiv, och 4) andra former av skydd som kan definieras som utvisningsförbud (Abschiebungsverbot).¹⁰⁹

Skyddet enligt artikel 16a i den tyska grundlagen ges inte till personer som anländer till Tyskland över landgränserna och/eller genom ett annat EU-land. Konstitutionell asyl ges inte heller till personer som har flytt från eller genom ett säkert tredjeland.¹¹⁰ Av denna anledning är det bara ett relativt litet antal personer som får asyl enligt grundlagen.¹¹¹

¹⁰⁶ Se Danish Refugee Council på <https://drc.ngo/our-work/what-we-do/asylum-and-repatriation/the-danish-asylum-system/the-danish-asylum-procedure/what-does-it-mean-to-be-on-tolerated-stay/> [hämtad den 9 juni 2022]

¹⁰⁷ 2020/1 LSF 226, 29 april 2021, Lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af mulighed for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse i tredjelande).

¹⁰⁸ UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries, *UNHCR Observations on the Proposal for amendments to the Danish Alien Act (Introduction of the possibility to transfer asylum-seekers for adjudication of asylum claims and accommodation in third countries)* 4 mars 2021 s. 2.

¹⁰⁹ ECRE, AIDA Country Report Germany 2021 Update (april 2022) s. 158.

¹¹⁰ Artikel 16a Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Se Hailbronner, K., "Asylum Law Reform in the German Constitution" (1994) 9(4) *American University International Law Review* 159–179.

¹¹¹ UNHCR "Forms of Asylum and Refugee Protection". <https://help.unhcr.org/germany/asylum-in-germany/forms-of-asylum-and-refugee-protection/> [hämtad den 9 juni 2022].

Flyktingstatusen och statusen som alternativt (subsidiärt) skyddsbehövande behöver ingen närmare förklaring, eftersom de motsvarar de relevanta bestämmelserna i FN:s flyktingkonvention och EU:s skyddsgrundsdirektiv. Utöver flyktingstatus och subsidiärt skydd föreskriver den tyska uppehållslagen en ytterligare status som är en (nationell) humanitär status. Den innebär ett förbud mot utvisning (Abschiebungsverbot). Denna nationella skyddsstatus gäller personer som riskerar att utsättas för väsentlig och konkret fara för liv och lem eller frihet. I princip kan detta gälla alla sådana hot, inklusive risker som härrör från ohälsa eller nöd, även om rättspraxisen har begränsat räckvidden av denna status till fall av extrem risk, dvs. fall där en sökande skulle möta säker död eller den allvarligaste formen av skada.

Asylsökande vars ansökan har avslagits för att den är "uppenbart ogrundad" eller "inte kan tas upp till prövning" (till exempel efter ett Dublinförfarande) kan begära att få tillfälligt uppskov med avvisningen, vilket även kallas "tolererad vistelse" (Duldung). Duldung beviljas medan den sökandes överklagan fortfarande behandlas i förvaltningsdomstol.¹¹² Denna nationella status (Duldung) kan också omfatta personer som rättsligt eller i praktiken inte kan avlägsnas, till exempel om den medlemsstat som har beviljat skydd inte går med på att ta emot skyddsbehövande eller om de nödvändiga identitetshandlingarna saknas (Duldung für Personen mit ungeklärter Identität).¹¹³

Skyddsgrunder i grekisk asylrätt

Efter de senaste ändringarna i den nationella lagstiftningen,¹¹⁴ tillhandahåller Grekland två former av skydd: 1) flyktingstatus enligt flyktingkonventionen och EU:s skyddsgrundsdirektiv, och 2) subsidiärt skydd enligt EU:s skyddsgrundsdirektiv. Den humanitära skyddsstatus som brukade täcka fall som rörde Greklands efterlevnad av internationella eller EU-rättsliga skyldigheter (t.ex. skydd av offer för människohandel) avskaffades genom lagen 4686/2020.¹¹⁵

¹¹² ECRE, AIDA Country Report: Germany 2021 Update (april 2022) s. 94.

¹¹³ Ibid, s. 141.

¹¹⁴ L 4825/2021 – Νόμος 4825/2021 Αναμόρφωση διαδικασιών απελάσεων και επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών, προσέλκυση επενδυτών και ψηφιακών νομάδων, ζητήματα αδειών διαμονής και διαδικασιών χορήγησης διεθνούς προστασίας, διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου και Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και άλλες επείγουσες διατάξεις (ΦΕΚ 157 Α'/4.9.2021).

¹¹⁵ Artikel 61(e) L 4686/2020 Νόμος 4686/2020 «Βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ Α' 96 /12.5.2020.

Den grekiska lagstiftningen tillhandahåller möjligheten att skjuta upp utvisningar för att säkerställa att Grekland iakttar förbudet mot *refoulement*. Beslutet om skydd mot utvisning kommer i form av en skriftlig bekräftelse på att utvisningsbeslutet tillfälligt inte kan verkställas (βεβαίωση αναβολής της απομάκρυνσης). Denna typ av skydd ger en tillfällig uppehållsrätt i Grekland och personen är skyldig att samarbeta med de behöriga myndigheterna för att återvändandet ska kunna verkställas i sinom tid.¹¹⁶

Efter avskaffandet av den humanitära skyddsstatusen skulle man kunna hävda att denna lucka i skyddet täcks av att de behöriga myndigheterna är skyldiga att kontrollera att principen om *non-refoulement* följs och att i förekommande fall utfärda ett intyg om att det inte ska göras något avlägsnande. Det finns dock skillnader mellan den humanitära skyddsstatusen och det skydd mot utvisning som kan tillhandahållas på grund av bland annat humanitära skäl. Skillnaderna kan förtydligas på följande sätt. Det förstnämnda skyddet är en status med laglig vistelserätt efter att ett relevant tillstånd har utfärdats. Det sistnämnda är däremot en tolererad status till följd av ett uppskjutet avlägsnande, som ger en sänkt skyddsnivå. I enlighet med direktiv 2008/115/EG och EU-domstolens relevanta rättspraxis är EU-länderna i princip skyldiga att utfärda ett beslut om återvändande för en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom deras territorium.¹¹⁷ I fall där avlägsnande skulle strida mot principen om *non-refoulement* bör avlägsnandet skjutas upp (se artikel 9 i direktiv 2008/115/EG). I artikel 6.4 i det direktivet anges att medlemsländerna "får när som helst, av ömmande skäl eller av humanitära eller andra skäl, bevilja ett självständigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt att stanna i landet till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium". I detta fall bör ett beslut om återsändande inte utfärdas. Den relevanta bestämmelsen om att skjuta upp verkställigheten av avlägsnandet i fall där avlägsnandet skulle strida mot principen om *non-refoulement* verkar dock överlappa med artikel 6.4 i direktivet där det föreskrivs att nationella myndigheter när som helst får bevilja ett självständigt uppehållstillstånd av ömmande skäl eller andra skäl.

¹¹⁶ Art. 24 (4) Lag 3907/2011 – Νόμος 3907/2011 "Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/EK «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις." ΦΕΚ Α' 7/26-01-2011.

¹¹⁷ *Hassen El Dridi*, C-61/11, 28 april 2011, punkt 35, *Alexandre Achughbabian mot Préfet du Val-de-Marne*, C 329/11, 6 december 2011, punkt 31.

Denna möjlighet har införlivats i den grekiska lagstiftningen för att uppfylla direktivets bestämmelser, men den har aldrig tillämpats i praktiken.¹¹⁸

2.5 Slutsatser

Tabell 2 Typ av skydd

Typer av skydd				
	flykting-status	alternativt skydd	humanitärt skydd	verkställighetshinder
EU-rätten	ja	ja	nej	se förklaringarna nedan
Europa konventionen	nej	nej	ja	se förklaringarna nedan
Sverige	ja	ja	✓ synnerligen ömmande omständigheter ✓ särskilt ömmande omständigheter	ja
Danmark	ja	ja	✓ tillfällig alternativ skyddsstatus ✓ mycket särskilda skäl	ja
Tyskland	ja plus konstitutionell asyl	ja	✓ förbud mot utvisning	ja
Grekland	ja	ja	nej	ja

Den svenska lagstiftningen överensstämmer med internationella normer och EU-normer för skydd. Sverige erbjuder fler möjligheter att få skydd (dvs. att inte utvisas från landet) i jämförelse med de normer som fastställs i EU-rätten och internationell rätt. Till exempel är uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter en möjlighet som inte direkt följer av Sveriges internationella och EU-relaterade åtaganden. Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder är också en form av skydd som kan tillhandahållas på nationell nivå i omständigheter när de

¹¹⁸ Enligt art. 2 punkt 2L. 4825/2021: "De behöriga myndigheterna får från fall till fall när som helst bevilja ett uppehållstillstånd av ömmande, humanitära eller andra skäl till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på Greklands territorium i enlighet med artikel 19A i lag 4251/2014." Se även Asylum Information Database (AIDA) Country Report Greece 2021 Update (maj 2022) s. 227.

internationella normerna och EU-normerna inte nödvändigtvis kräver det. Men det är värt att lyfta fram att de ovannämnda nationella grunderna leder till tillfälliga tillstånd utan statusförklaring. Statusförklaring är tillgängligt endast om en person bli erkänd som flykting eller alternativt skyddsbehövande.

Generellt råder det en viss osäkerhet om hur brett eller snävt de olika möjligheterna att få humanitärt skydd (dvs. särskilt ömmande omständigheter och verkställighetshinder i Sverige, särskilda skäl i Danmark, utvisningsförbud i Tyskland och humanitära skäl i Grekland) tolkas i de olika länderna. Sådana tolkningar kan också påverkas av rättspraxis hos de två europeiska domstolarna. Det är uppenbart att alla länder försöker begränsa omfattningen av dessa humanitära skäl med hänvisning till exceptionella omständigheter och extrema situationer.

Baserat på analysen ovan kan vi dra slutsatsen att EU-länderna har ett stort utrymme att göra egna bedömningar när det gäller nationella former av skydd, utöver flyktingstatus och alternativ skyddsstatus, särskilt när utvisning är nära förestående. Det är inte lätt att fastställa skillnaderna mellan verkställighetshinder som en möjlighet att stanna kvar i olika länder och nationella statusar som beviljas på humanitära grunder. Framför allt är den befintliga lagstiftningen i urvalet av länder inte tydlig när det gäller huruvida en omständighet som hänger ihop med risk för *refoulement* skulle leda till en viss skyddsstatus och därmed ett självständigt uppehållstillstånd eller till att en migrants vistelse i landet skulle tolereras tillfälligt i någon form. Detta beror på komplexiteten i och mångfalden hos de tillämpliga bestämmelserna. I fråga om verkställighetshinder berörs olika bestämmelser i EU-rätten (som rör skyddsgrunder, asylförfaranden och återvändandedirektivet) tillsammans med gällande internationella människorättsregler och nationell förvaltningsrätt, vilket betyder att det är så gott som omöjligt att göra jämförelser.

Typer av uppehållstillstånd vid första beslutstillfället

3.1 Uppehållstillstånd i EU:s asylrätt

Ur ett folkrättsligt perspektiv finns det ingen uttrycklig rätt för flyktingar och andra skyddsbehövande att erhålla uppehållstillstånd med en viss längd i ett visst land. FN:s flyktingkonvention innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om att konventionsstaterna är skyldiga att ta emot flyktingar eller ge flyktingar uppehållstillstånd. Konventionen innehåller en bestämmelse om förbud mot avvísning eller utvisning av en flykting (*non-refoulement*), vilket är den grundläggande formen av skydd som konventionen garanterar. FN:s flyktingkonvention innehåller andra bestämmelser om flyktingars rättigheter och skyldigheter i asyllandet. Konventionen innehåller däremot inte några föreskrifter om uppehållstillstånd eller vilka typer av uppehållstillstånd som flyktingar ska tillhandahållas. Denna fråga lämnas istället till konventionsstaternas nationella lagstiftning.

I kontrast till FN:s flyktingkonvention reglerar EU:s asylrätt frågan om uppehållstillstånd för flyktingar. I artikel 24.1 i EU:s skyddsgrundsdirektiv slås det fast att så snart som möjligt efter det att skydd har beviljats, ska medlemsstaterna till de personer som innehar flyktingstatus utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 21.3. Enligt artikel 21.3 får medlemsstaterna avvisa en flykting under vissa omständigheter (till exempel, när hen anses som en fara för säkerheten). EU:s skyddsgrundsdirektiv reglerar frågor om upphörande, återkallelse, upphävande av och vägran att förnya flyktingstatus, vilket också kan påverka frågan om uppehållstillstånd. Dessa frågor kommer att diskuteras i kapitel 4.

Liknande bestämmelser finns i EU:s skyddsgrundsdirektiv för personer som har status som alternativt skyddsbehövande. Framför allt anges i artikel 24.2 i direktivet att så snart som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats ska medlemsstaterna till de personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande och deras familjemedlemmar utfärda ett förnybart uppehållstillstånd som ska gälla i minst ett år och, om det förnyas, i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

3.2 Uppehållstillstånd i svensk rätt

Tabell 3 Sverige- Längden av uppehållstillstånd vid första beslutstillfälle

Typ av skydd	Längd			
flykting	3 år			
alternativ skyddsbehövande	13 månader			
synnerligen eller särskild ömmande omständigheter	13 månader			
verkställighetshinder	politiska verkställighetshinder	praktiska verkställighetshinder	medicinska verkställighetshinder	'annan särskild anledning'
	risk för förföljelse, 3 år	13 månader	13 månader	13 månader
	andra risker, 13 månader			

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande

Enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen har flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige rätt till uppehållstillstånd. Under vissa omständigheter kan flyktingar och alternativt skyddsbehövande inte åberopa den här rätten (till exempel om de har begått ett synnerligen grovt brott eller om de utgör en säkerhetsrisk). Men utgångspunkten är att beviljandet av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande också innebär ett beviljade av uppehållstillstånd.¹¹⁹

Det första uppehållstillstånd som beviljas en flykting är tidsbegränsat och gäller i tre (3) år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett (1) år. Det första uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande är tidsbegränsat och gäller i tretton (13) månader, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett (1) år.

¹¹⁹ 5 kap. 1 § utlänningslagen, Lexino lagkommentarer.

De villkor som måste uppfyllas för att en flykting eller alternativt skyddsbehövande ska få förlängt uppehållstillstånd eller permanent uppehållstillstånd kommer att behandlas senare i rapporten i kapitel 4 och 5.

Uppehållstillstånd vid synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter

Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller särskild ömmande omständigheter ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton (13) månader. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två (2) år. Varje nytt uppehållstillstånd som därefter beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i två (2) år om inte en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas. Dessa regler är desamma som reglerna för skyddsbehövande som tillhandahållas alternativt skydd.

Uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet efter laga kraft

Ex officio-prövning av verkställighetshinder

Enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen kan uppehållstillstånd beviljas på grund av hinder mot verkställighet som har uppstått efter det att ett beslut om avvisning eller utvisning har vunnit laga kraft. Migrationsverket får bevilja uppehållstillstånd när det finns verkställighetshinder på grund av nya omständigheter som visar att personen riskerar att straffas med döden eller utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling, förföljelse eller skador på grund av urskillningslöst våld.¹²⁰ Enligt 12 kap. 18 a § utlänningslagen ska uppehållstillståndet vara tidsbegränsat och gälla i tre (3) år när ett hinder mot verkställighet är grundat på risk för förföljelse.¹²¹ Enligt 12 kap. 18 a § utlänningslagen ska uppehållstillståndet gälla i längst tretton (13) månader när ett hinder mot verkställighet är grundat på risk för döden eller omänsklig behandling eller urskillningslöst våld. Enligt 12 kap. 18 a § utlänningslagen ska uppehållstillståndet gälla i längst tretton (13) månader när ett hinder mot verkställighet är grundat på mottagarlandets ovilja att ta emot utlänningen eller på annan särskild anledning.

Som de föregående styckena antyder, gör utlänningslagen åtskillnad mellan politiska verkställighetshinder (som uppstår när personen kan bli utsatt för

¹²⁰ Nya omständigheter kan också visa att utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för skyddsgrundande behandling.

¹²¹ Utlänningslagen tillåter ett kortare uppehållstillstånd med tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

förföljelse eller andra skador vid utvisning), praktiska verkställighetshinder (som uppstår när hemlandet vägrar att ta emot utlänningen) och medicinska verkställighetshinder. Dessa skillnader har betydelse i olika avseenden. Om verkställighetshindret till exempel har sin grund i att sökanden har flyktingskäl ska tillståndstiden bestämmas till tre (3) år. I alla andra fall av verkställighetshinder ska uppehållstillståndet vara tidsbegränsat till tretton (13) månader. När det finns praktiska verkställighetshinder gör utlänningslagen åtskillnad mellan *bestående* och icke bestående verkställighetshinder. Om Migrationsverket beslutar att det finns praktiska verkställighetshinder som inte är bestående kan verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen. Ett uppehållstillstånd enligt denna bestämmelse är inte avsett för bosättning i Sverige och kan bara tillämpas när hindren är tillfälliga, dvs. icke bestående.¹²² Om de praktiska verkställighetshindren är bestående kan Migrationsverket fatta beslut om uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter.¹²³

Det är viktigt att förklara att utlänningslagen inte föreskriver att utlänningarna i de ovannämnda situationerna är berättigade till uppehållstillstånd. Det är också viktigt att nämna att Migrationsverkets beslut enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen inte kan överklagas.¹²⁴

Ny prövning av grund i efterföljande ansökan

Bestämmelsen i 12 kap. 18 § utlänningslagen samverkar med 19 § i samma kapitel. 12 kap. 19 § reglerar situationer när utlänningen ansöker hos Migrationsverket om en ny prövning efter det att ett beslut om hens avsinning eller utvisning har fått laga kraft. Under vissa förutsättningar har hen rätt till en ny prövning. I synnerhet måste hen åberopa nya omständigheter som kan antas utgöra *bestående skyddsrelaterade verkställighetshinder*.¹²⁵ Utöver detta finns det en annan förutsättning som måste uppfyllas för att Migrationsverket ska ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. Utlänningen måste bevisa att omständigheterna faktiskt är nya. Det innebär att hen måste bevisa att hen inte kunde åberopa omständigheterna tidigare eller att hen har giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare.

¹²² Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Praktiska verkställighetshinder m.m., RS/048/2021, 31 mars 2021, s. 6.

¹²³ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Praktiska verkställighetshinder m.m., RS/048/2021, 31 mars 2021, s. 6.

¹²⁴ 14 kap. 3 § utlänningslagen.

¹²⁵ De skyddsrelaterade verkställighetshindren fastställs i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen.

Utgångspunkten i 12 kap. 19 § är att utlänningens behov av skydd redan har prövats och att hen först efteråt har fått ett beslut om avvisning eller utvisning. För att begära en ny prövning krävs därför att hen åberopar nya skyddsrelaterade omständigheter. Om det finns ett beslut om avvisning eller utvisning gällande en utlänning, men hens behov av skydd inte har prövats, gäller 12 kap. 19 § inte. I en sådan situation ska Migrationsverket pröva ansökan om skydd och besluta om inhibition av verkställighetsärendet.

Kravet på *bestående skyddsrelaterade verkställighetshinder* i 12 kap. 19 § behöver förklaras. Kravet innebär att vid efterföljande ansökan förväntas utlänningen ange skyddsrelaterade skäl. Men hen förväntas också visa att skälen är bestående för att få uppehållstillstånd.¹²⁶ Ett beslut av Migrationsverket om att det inte finns nya omständigheter relaterade till bestående *skyddsrelaterade verkställighetshinder* som kan leda till en ny prövning får överklagas till en migrationsdomstol.¹²⁷ Migrationsdomstolen har möjlighet att ta ställning till om förutsättningarna för ny prövning enligt 12 kap. 19 § är uppfyllda.

Till sist är det viktigt att förklara relationen mellan beviljandet av ett uppehållstillstånd efter ett beslut om att det finns verkställighetshinder, å ena sidan, och beslutet om avvisning eller utvisning, å andra sidan. Enligt 12 kap. 16 § har Migrationsverket möjlighet att upphäva det sistnämnda beslutet. Men om Migrationsverket inte gör detta, får beslutet om avvisning eller utvisning inte verkställas medan tillståndet gäller.

3.3 En översikt över bestämmelser om uppehållstillstånd i EU-länderna

Majoriteten av EU:s medlemsländer beviljar flyktingar och alternativt skyddsbehövande tidsbegränsade uppehållstillstånd. Slovenien och Slovakien kan nämnas som undantag.¹²⁸ ECRE har rapporterat att i Slovenien får flyktingar ett id-kort som är giltigt i tio (10) år och att giltighetstiden kan förlängas utan svårigheter innan den löper ut. ECRE rapporterar att det oftast inte är nödvändigt med en sådan förlängning eftersom de flesta flyktingar beviljas medborgarskap eller någon annan typ av uppehållstillstånd inom tio

¹²⁶ I 12 kap. 18 §, som reglerar ex officio-prövningen av verkställighetshinder, fastställs inga krav på bestående skyddsrelaterade verkställighetshinder.

¹²⁷ 14 kap. 5 § utlänningslagen.

¹²⁸ Se Rickard Olseke och Svenska Röda Korset, *Längd på uppehållstillstånd – en europeisk jämförelse* (Svenska Röda Korset 2020).

(10) år.¹²⁹ När det gäller Slovakien får erkända flyktingar automatiskt uppehållstillstånd som gäller tills vidare, vilket ger dem samma rättigheter som slovakiska medborgare (utom i fråga om rösträtt och militärtjänst).¹³⁰ Dessa bestämmelser i Slovenien och Slovakien har tolkats så att de innebär att de båda länderna beviljar flyktingar permanent uppehållstillstånd så snart deras flyktingstatus har fastställts.¹³¹

Giltighetstiderna för de tidsbegränsade tillstånden varierar stort bland de andra länderna, mellan två (2) och tio (10) år för flyktingar och ett (1) till fem (5) år för personer med alternativt (subsidiärt) skydd. Italien, Spanien och Nederländerna ger uppehållstillstånd som gäller i fem (5) år för båda kategorierna, dvs. flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Malta och Ungern ger uppehållstillstånd som gäller i tre (3) år för båda kategorierna.¹³²

Med undantag av Nederländerna, Malta, Italien, och Spanien,¹³³ finns det i flera länder en skillnad mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande vad gäller förstagångstillståndets längd. Frankrike ger till exempel flyktingar ett uppehållstillstånd som gäller i tio (10) år och alternativt skyddsbehövande ett uppehållstillstånd som gäller i fyra (4) år.¹³⁴ Kroatien ger flyktingar ett uppehållstillstånd som gäller i fem (5) år och alternativt skyddsbehövande ett uppehållstillstånd som gäller i tre (3) år.¹³⁵ Belgien ger flyktingar ett uppehållstillstånd som gäller i fem (5) år och alternativt skyddsbehövande ett uppehållstillstånd som gäller i ett (1) år.¹³⁶

¹²⁹ AIDA Country Report Slovenia 2021 [Residence permit – Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles \(asylumineurope.org\)](https://www.eurocouncil.org/workingpapers/libe/104/slovak_en.htm) [hämtad den 9 juni 2022].

¹³⁰ Slovakiens inrikesministerium, avdelningen för europeisk integration och rättstillnärmning, Vladimir Kotulic, augusti 1998 och flyktinglagen, 13 §, punkt 2 och § 17, punkt 1 https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/slovak_en.htm Se också <https://help.unhcr.org/slovakia/asylum/> [hämtad den 9 juni 2022].

¹³¹ SOU 2020:54, s 142.

¹³² ECRE, AIDA Country Report: Italy 2020 Update (juni 2021) s. 169; ECRE, AIDA Country Report: Spain 2020 Update (mars 2021) s. 133; ECRE, AIDA Country Report: Netherlands 2020 Update (mars 2021) s. 97; ECRE, AIDA Country Report: Malta 2020 Update (maj 2021) s. 95; ECRE, AIDA Country Report: Hungary 2020 Update (april 2021) s. 112.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ ECRE, AIDA Country Report: France 2021 Update (april 2022) s. 141.

¹³⁵ ECRE, AIDA Country Report: Croatia 2021 Update (april 2022) s. 123.

¹³⁶ ECRE, AIDA Country Report: Belgium 2021 Update (april 2022) s. 141.

Giltighetstiderna för uppehållstillstånd på humanitära grunder överstiger sällan ett (1) år.¹³⁷

Uppehållstillstånd i dansk asylrätt

De senaste reformerna av den danska utlänningslagstiftningen har syftat till att minska uppehållssäkerheten för flyktingar genom att införa tidsgränser för uppehållstillstånd.¹³⁸ Följande tidsbegränsningar har införts. Vid första beslutstillfället beviljas flyktingar som har konventionsstatus ett uppehållstillstånd på högst två (2) år med möjlighet till förlängning med högst två (2) år i taget. Vid första beslutstillfället beviljas alternativt skyddsbehövande (beskyttelsestatus) ett uppehållstillstånd på högst ett (1) år med möjlighet till förlängning med högst två (2) år i taget. Personer som är berättigade till tillfälligt alternativt skyddsstatus får vid första beslutstillfället ett uppehållstillstånd på högst ett (1) år med möjlighet till förlängning med ett (1) år i taget.¹³⁹

Uppehållstillstånd i tysk asylrätt

Enligt den tyska lagstiftningen är både flyktingar och alternativt skyddsbehövande berättigade till uppehållstillstånd (Aufenthaltserlaubnis). Enligt Aufenthaltsgesetz¹⁴⁰ finns det en skillnad när det gäller uppehållstillståndet. Flyktingar och personer som fått asyl enligt tyska grundlagen beviljas ett uppehållstillstånd som gäller i tre (3) år med möjlighet att förlänga tillståndet med tre (3) år. Alternativt skyddsbehövande beviljas ett uppehållstillstånd som gäller i ett (1) år. Detta tillstånd kan förlängas med två (2) år i taget. En person som får humanitärt skydd beviljas ett

¹³⁷ I Polen beviljas humanitärt skydd (zgoda na pobyt ze względów humanitarnych) för obegränsad tid. Personen som har beviljats humanitärt skydd får ett uppehållskort som gäller i två år (karta pobytu). Se ECRE, AIDA Country Report: Poland 2021 Update (maj 2022) s. 118. I Spanien, Malta och Österrike beviljas personer med humanitärt skydd uppehållstillstånd på ett år. Se ECRE, AIDA Country Report: Spain 2021 Update (april 2022) s. 155. ECRE, AIDA Country Report: Malta 2021 Update (maj 2022) s. 120; ECRE, AIDA Country Report: Austria 2021 Update (april 2022) s. 141.

¹³⁸ L 87 av den 10 december 2015 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, LOV nr 102 af 03/02/2016 och L 140 av 15 January 2019 Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love, LOV nr 174 af 27/02/2019.

¹³⁹ UNHCR, *UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation*, L 87, 6 januari 2016, finns på <https://www.refworld.org/docid/5694ed3a4.html> [hämtad den 24 februari 2022] 9.

¹⁴⁰ Sektion 26(1) Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 4b des Gesetzes vom 17 Februar 2020 (BGBl. I S. 166).

uppehållstillstånd som gäller i ett (1) år.¹⁴¹ En person som är berättigad till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av hinder mot utvisning beviljas tillstånd för högst sex (6) månader med möjlighet till förlängning med sex (6) månader i taget, om det fortsatt finns hinder för avresa från landet.

Den tolererade vistelsestatusen (Duldung) brukar ha kort giltighetstid: en (1), tre (3) eller (6) månader. Den kan förlängas så länge detta är nödvändigt, vilket har beskrivits som situationer med "kedjetolerans".¹⁴²

Uppehållstillstånd i grekisk asylrätt

I Grekland får flyktingar uppehållstillstånd som gäller i tre (3) år. Efter att 2020 års ändringar trädde i kraft i lagstiftningen har personer med alternativt skydd inte längre rätt att få ett uppehållstillstånd som gäller i tre (3) år. Istället får de ett uppehållstillstånd som gäller i ett (1) år, med möjlighet till förlängning med högst två (2) år i taget.¹⁴³ Personer vars utvisning inte kan verkställas får en skriftlig bekräftelse som gäller i sex (6) månader. Den kan förnyas efter ett nytt beslut om att utvisningen inte kan verkställas.

¹⁴¹ ECRE, AIDA Country Report Germany 2021 Update (april 2022), s. 158.

¹⁴² ECRE, AIDA Country Report: Germany 2021 Update (april 2022) s. 11.

¹⁴³ Artikel 24 L 4636/2019 - Νόμος 4636/2019 «Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 169/Α/1-11-2019 som har ändrats genom artikel 17 L 4825/2021.

3.4 Slutsatser

Tabell 4 Längden av uppehållstillstånd vid första beslutstillfälle

källa	flyktingstatus	Typ av skydd		
		alternativ skydd	humanitär skydd	verkställighetshinder
EU-rätten miniminivå	3 år	1 år	-	-
Sverige	3 år	13 månader	ja -synnerligen ömmande omständigheter 13 månader -särskilt ömmande omständigheter 13 månader	ja -risk för förföljelse 3 år -andra fall 13 månader
Danmark	2 år	1 år	ja -tillfällig alternativ skyddsstatus 1 år -mycket särskilda skäl 1 år	ja
Tyskland	3 år	1 år	(lägst) 1 år	obestämd
Grekland	3 år	1 år	-	6 månader

Svensk rätt angående längden på uppehållstillstånd överensstämmer med regleringen i Tyskland och Grekland när det gäller flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Som nämnts tidigare finns det många EU-länder som har mer förmånliga lagstiftning för flyktingar vid första beslutstillfället.

Flera EU-länder, inklusive Sverige, har kortare tillståndstider för alternativt skyddsbehövande jämfört med flyktingar. Detta är förenligt med skyddsgrundsdirektivet. Men längden på uppehållstillstånden för alternativt skyddsbehövande varierar i de olika länderna. Det finns många EU-länder som ger alternativt skyddsbehövande längre uppehållstillstånd än Sverige.¹⁴⁴ Här kan vi notera att tillståndet inte är begränsat till ett (1) år, utan 13 månader i Sverige. Ett tillstånd som är kortare än 13 månader skulle medföra problem i förhållande till folkbokföring och bosättning i Sverige.

¹⁴⁴ Se också tabellen i *Längd på uppehållstillstånd – en europeisk jämförelse* (Svenska Röda Korset 2020) s. 5. Längden är fem år i Italien, Luxemburg, Nederländerna och Spanien. Längden är fyra år i Finland och Frankrike. Längden är tre år i Bulgarien, Kroatien, Malta, Portugal och Ungern. Längden är två år i Litauen, Polen och Rumänien.

En viktig fråga som uppstår här är varför det finns en skillnad mellan längden på det uppehållstillstånd som flyktingar och alternativt skyddsbehövande kan beviljas vid första beslutstillfället. Hur kan den här skillnaden rättfärdigas? Det kortare tillståndet för alternativt skyddsbehövande kan rättfärdigas med argumentet att skyddsskäl inte är individuella på samma sätt som för flyktingar. Skyddsskäl är nämligen baserade på den allmänna situationen i hemlandet. Antagandet är att denna allmänna situation kan förbättras snabbare och personerna kan då återvända till sina hemländer. Därmed är reglerna grundade på antagandet att den allmänna situationen i hemlandet inte är bestående. Den kan förändras snabbare, vilket kan betyda att skyddsbehovet inte kommer att bestå. Men detta är enbart ett antagande. Statistiken visar att uppehållstillstånden för alternativt skyddsbehövande så gott som alltid förlängs.¹⁴⁵ En ytterligare anledning som har angetts för att rättfärdiga ett kortare uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande, är att flyktningbegreppet inte bör urholkas. I synnerhet är argumentet att om båda kategorierna, dvs. flyktingar och alternativt skyddsbehövande, medför samma förmåner, blir flyktingstatusen urholkad.¹⁴⁶

När det gäller uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd eller verkställighetshinder är det, på grund av bristen på offentligt tillgänglig information, svårt att få en helhetsbild för att kunna göra en jämförelse. Vi kan dock säkert säga att ett uppehållstillstånd med kort giltighetstid (högst ett (1) år) ges för skydd på humanitära grunder. I fall där utvisningen har skjutits upp beviljas den berörda personen till att börja med ett uppehållstillstånd på några månader (oftast sex (6) månader).

¹⁴⁵ SOU 2020:54, s 203.

¹⁴⁶ SOU 2020:54, s 204.

Förlängning av uppehållstillstånd

4.1 Förlängning av uppehållstillstånd i EU:s asylrätt

Som beskrivs i avsnitt 3.1. innebär EU:s skyddsgrundsdirektiv en förpliktelse för EU:s medlemsländer att utfärda förnybara uppehållstillstånd till personer med flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande. EU-rätten reglerar dock inte villkoren för när ett uppehållstillstånd måste förlängas eller hur förlängningen av tillstånden är relaterad till skyddsbehovet eller bedömningen av om behovet upphör.

Trots att dessa omständigheter inte regleras av EU-rätten fastställs villkoren för när en flykting upphör att vara flykting i artikel 11 i EU:s skyddsgrundsdirektiv. Den svenska utlänningslagen hänvisar till nästan samma villkor, något som kommer att diskuteras nedan.¹⁴⁷ Ett av villkoren, nämligen förändring av de omständigheter som ledde till att personen erkändes som flykting (artikel 11.1.e i EU:s skyddsgrundsdirektiv), har blivit föremål för tolkning av EU-domstolen. I målet *Aydin Salahadin Abdulla* förklarade EU-domstolen att

[e]n persons flyktingstatus upphör när de omständigheter som låg till grund för personens fruktan för att bli förföljd av ett av de skäl som avses i artikel 2 c i direktivet och som ledde till att vederbörande beviljades flyktingstatus inte längre föreligger med hänsyn till att omständigheterna har ändrats väsentligt och varaktigt i det berörda tredjelandet och personen inte heller har andra skäl att frukta "förföljelse", i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet.

EU-domstolen tillfogade att

[v]id bedömningen av huruvida omständigheterna har ändrats ska de behöriga myndigheterna i medlemsstaten kontrollera, med

¹⁴⁷ En skillnad mellan formuleringen i artikel 11.1.e i EU:s skyddsgrundsdirektiv och 4 kap. 5 § första stycket 5 utlänningslagen är att utlänningslagen enbart hänvisar till ändrade omständigheter i *hemlandet*, inte mer generellt till "omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting". Se avsnitt 4.3.

hänsyn till flyktingens individuella situation, att den eller de aktörer som ger skydd, som avses i artikel 7.1 i direktivet, har vidtagit rimliga åtgärder för att förhindra förföljelse, att de sålunda ombesörjer bland annat att det finns ett effektivt rättssystem för avslöjande, åtal och bestraffning av handlingar som innebär förföljelse och att den berörda medborgaren kommer att ha tillgång till detta skydd för det fall flyktingstatusen upphör.

Till sist tillade EU-domstolen att

[s]ådana aktörer som ger skydd, som avses i artikel 7.1 b i direktivet, kan utgöras av internationella organisationer som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium, inbegripet genom närvaron av en multinationell styrka på detta territorium.¹⁴⁸

EU-domstolen har vidare förklarat lydelsen av artikel 11.1.e i EU:s skyddsgrundsdirektiv i fallet OA. EU-domstolen konstaterade i synnerhet att ett eventuellt socialt och ekonomiskt stöd som tillhandahålls av privata aktörer, såsom den berörda tredjelandsmedborgarens familj eller klan, *inte* uppfyller kravet på skydd. Denna typ av stöd är *inte* relevant för bedömningen av om det skydd som tillhandahålls av staten är effektivt eller tillgängligt. Denna typ av stöd är *inte* heller relevant för bedömningen om det fortfarande finns en välgrundad fruktan för förföljelse.¹⁴⁹

Om en person upphör att vara flykting, ska hans flyktingstatus upphävas alternativt inte förnyas, enligt artikel 14.1. i EU:s skyddsgrundsdirektiv. Det innebär att EU-rätten inför en *skyldighet* att upphäva statusen om något av de uppräknade förhållandena föreligger. Artikel 14.2. i EU:s skyddsgrundsdirektiv innehåller viktiga garantier angående förfarandet för upphörande av flyktingstatus. Där fastställs följande:

Utan att det påverkar flyktingens skyldighet enligt artikel 4.1 att uppge alla relevanta fakta och lämna alla relevanta handlingar som han eller hon förfogar över, ska den medlemsstat som har beviljat flyktingstatus i *varje enskilt fall bevisa* att den berörda

¹⁴⁸ *Aydin Salahadin Abdulla, Kamil Hasan, Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi och Dler Jamal mot Bundesrepublik Deutschland*, förenade målen C-175/08, C-176/08, C-178/08 och C-179/08, 2 mars 20210, punkt 76.

¹⁴⁹ *Secretary of State for the Home Department mot O A*, C-255/19, 20 januari 2021, punkt 63.

personen har upphört att vara eller aldrig har varit flykting enligt punkt 1 i den här artikeln.¹⁵⁰

Av detta stycke framgår att bevisbördan ligger hos medlemsstaterna. De måste också göra en individuell bedömning i varje enskilt fall om flyktingstatusen kan upphävas.

I artikel 16 i EU:s skyddsgrundsdirektiv fastställs under vilka villkor en alternativt skyddsbehövande upphör att ha status som alternativt skyddsbehövande. I den svenska utlänningslagen hänvisas till samma villkor, som diskuteras nedan. Om en person inte längre uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande, ska EU:s medlemsstater enligt artikel 19.1 i EU:s skyddsgrundsdirektiv vägra att förnya statusen. Artikel 19.4. i EU:s skyddsgrundsdirektiv innehåller viktiga garantier angående förfarandet för upphörande av statusen som alternativt skyddsbehövande. Där fastställs följande:

Utan att det påverkar tredjelandsmedborgarens eller den statslösa personens skyldighet enligt artikel 4.1 att uppge alla relevanta fakta och lämna alla relevanta handlingar som han eller hon förfogar över ska den medlemsstat som har beviljat status som subsidiärt skyddsbehövande *i varje enskilt fall* bevisa att den berörda personen inte längre uppfyller eller aldrig har uppfyllt kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med punkterna 1, 2 och 3 i den här artikeln.

Av detta stycke framgår att bevisbördan ligger hos medlemsstaterna. Om en person redan har status som skyddsbehövande, är det staten som ska bevisa att statusen kan upphävas. De måste också göra en individuell bedömning i varje enskilt fall av om statusen som subsidiärt skyddsbehövande kan upphävas. Direktivet reglerar inte frågan om beviskrav: Vilket beviskrav gäller för att en status som flykting eller alternativt/subsidiärt skyddsbehövande kan upphöra? Det är en fråga som kan regleras på nationell nivå.

EU:s asylprocedursdirektiv reglerar också frågan om upphörande av status. I artikel 44 i direktivet *införs en förpliktelse* för medlemsstaterna att pröva om

¹⁵⁰ Artikel 14.1 och 14.2 i skyddsgrundsdirektivet har inte varit föremål för tolkning av domstolen. Artikel 14.4–14.6 som reglerar återkallelse, upphörande eller vägran att förnya flyktingstatusen, när personen anses utgöra en fara för samhället, har blivit tolkad av domstolen. Se *M. och X. X.*, förenade målen C-391/16, C 77/17 och C 78/17, 14 maj 2019.

international skydd bör upphöra. I synnerhet fastställs följande i artikel 44 i EU:s asylprocedurdirektiv:

Medlemsstaterna ska se till att en utredning får inledas om att återkalla en persons internationella skydd så snart det framkommer nya fakta eller uppgifter som tyder på att det finns skäl att ompröva giltigheten av hans eller hennes internationella skydd.

Artikel 45 i EU:s asylprocedurdirektiv inför vissa garantier som medlemsstaterna måste ge när de tar ett beslut om att upphäva statusen.¹⁵¹ Direktivet reglerar dock inte hur statusens upphörande är relaterat till frågan om uppehållstillstånd. Detta är något som måste regleras på nationell nivå. EU-domstolen slog också fast i målet *Balali* att "förlusten av status som subsidiärt skyddsbehövande enligt artikel 19.1 i direktiv 2011/95 inte innebär ett ställningstagande beträffande den separata frågan huruvida vederbörande förlorar all rätt att uppehålla sig i den berörda medlemsstaten och kan utvisas till sitt ursprungsland".¹⁵²

Det finns således en skillnad mellan ingångspunkterna i EU-rätten och i den nationella lagstiftningen. Enligt EU:s skyddsgrundsdirektiv och EU:s asylprocedurdirektiv har statusen som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande en stor betydelse. Enligt den svenska lagstiftningen verkar det vara uppehållstillståndet som ger skydd och rättigheter. Därför har Migrationsverket uttalat sig om att uppehållstillståndet har en central roll.¹⁵³

¹⁵¹ Dessa garantier inkluderar till exempel en skriftlig underrättelse om att personens skyddsbehov omprövas och en personlig intervju eller en skriftlig förklaring av skälen.

¹⁵² *Mohammed Bilali mot Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, C-720/17, 23 maj 2019, punkt 59.

¹⁵³ Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 3. Det bör noteras att detta inte är oproblematiskt, eftersom motiveringen för att inkludera flyktingstatusförklaringen i den svenska lagen inte enbart var att man ville anpassa svensk lagstiftning till EU-rätten, utan att man också syftade till att minska de skyddsbehövandes oro och osäkerhet, eftersom de fick ett bevis på att de hade blivit erkända som flyktingar. Se prop. 1979/80:96 s. 39–45.

4.2 Förlängning av uppehållstillstånd i svensk rätt

Tabell 5 Sverige – förlängning av uppehållstillstånd

Typ av skydd	Längd			
flykting	längden av det första tillståndet - 3 år		förlängning med 2 år	
alternativ skydds- behövande	längden av det första tillståndet - 13 månader		förlängning med 2 år	
synnerligen eller särskild ömmande omständigheter	längden av det första tillståndet - 13 månader		förlängning med 2 år	
verkställig- hetshinder	politiska verkställig- hetshinder	praktiska verkställig- hetshinder	medicinska verkställig- hetshinder	'annan särskild anledning'
	risk för förföljelse, första tillståndet - 3 år	första tillståndet - 13 månader	första tillståndet - 13 månader	13 månader
	andra risker, första tillståndet -13 månader			
	→ förlängning med 1 år			

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande

Som förklaras i avsnitt 3.3. är det första uppehållstillstånd i Sverige som beviljas en flykting tidsbegränsat och gäller i tre (3) år, om inte tvingande hänsyn till den nationell säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Om en flykting beviljas förlängning av uppehållstillståndet, är även det nya uppehållstillståndet tidsbegränsat. Enligt 5 kap. 1a § utlänningslagen gäller det nya tillståndet i två (2) år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden vid förlängningen får inte vara kortare än ett (1) år.

Som beskrivs i avsnitt 3.3. är det första uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande tidsbegränsat och gäller i tretton (13) månader, om inte tvingande hänsyn till den nationell säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Om en alternativt skyddsbehövande

beviljas förlängning av uppehållstillståndet är även det nya uppehållstillståndet tidsbegränsat. Enligt 5 kap. 1 a § utlänningslagen gäller det nya tillståndet i två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden vid förlängningen får inte vara kortare än ett (1) år.

Det framgår av 5 kap. 1 a § utlänningslagen att en flykting kan ansöka om permanent uppehållstillstånd tidigast vid det *första* förlängningstillfället eftersom hen vid den här tidpunkten har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år. Däremot kan en alternativt skyddsbehövande ansöka om permanent uppehållstillstånd tidigast vid det andra förlängningstillfället. Båda kategorierna, flyktingar och alternativt skyddsbehövande, måste uppfylla ytterligare krav för att få permanent uppehållstillstånd, en fråga som behandlas i kapitel 5.

Om de inte uppfyller dessa krav, måste de fortsätta att ansöka om förlängningar av sina uppehållstillstånd. Varje förlängning kan innebära beviljande av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller i två (2) år. Förlängningen kan vara kortare om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Enligt 5 kap. 1 a § utlänningslagen får giltighetstiden dock inte vara kortare än ett (1) år.

Allt detta betyder att en flykting enbart behöver bevisa *en gång* att hen är berättigad till skydd som flykting och på grund av detta skyddsbehov kan hen fortsätta att få uppehållstillstånd, innan hen har en möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd. Däremot måste en alternativt skyddsbehövande åtminstone *två gånger* delta i en process där hens skyddsbehov (som kan ligga till grund för förlängningen av uppehållstillståndet) kan prövas, innan hen har möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd.¹⁵⁴ Det bör förklaras här att den första gången ligger bevisbördan på den berörda personen att bevisa att hen är alternativt skyddsbehövande. Den andra gången är detta inte fallet, eftersom det är staten som ska bevisa vid en förlängning att det inte finns behov av skydd.

En viktig fråga som uppstår här angår förutsättningarna för ytterligare förlängningar av uppehållstillståndet. Frågan blir relevant när flyktingar och alternativt skyddsbehövande *inte* är berättigade till permanent uppehållstillstånd (eftersom de inte kan uppfylla alla relevanta krav som diskuteras i kapitel 5) och *det enda skäl* som de har för att rättfärdiga ett

¹⁵⁴ Om skyddsgrunden måste kvarstå för att man ska beviljas permanent uppehållstillstånd, är det två gånger för flyktingar och tre gånger för alternativt skyddsbehövande. Se kapitel 5.

uppehållstillstånd i Sverige är skyddsbehovet. Den särskilda frågan är vilka förutsättningar som måste uppfyllas för att en ytterligare förlängning ska beviljas. En förutsättning är att skälen som grundade det första uppehållstillståndet måste kvarstå. Det betyder att personen måste fortsätta att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande.¹⁵⁵ Det innebär att beviljandet av en förlängning av uppehållstillståndet beror på om skyddsbehovet kvarstår.¹⁵⁶

Det här förtydligandet gör det viktigt att vidare förklara när en utlänning upphör att vara flykting eller alternativt skyddsbehövande. 4 kap. 5 § och 4 kap. 5 a § utlänningslagen reglerar frågan om upphörande och följer den relevanta EU-rätten, som förklaras i avsnitt 4.1. En flykting upphör att vara flykting om hen av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där hen är medborgare, om hen av fri vilja på nytt förvärvar det medborgarskap som hen tidigare har förlorat, om hen förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd, om hen av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land där hen är medborgare, eller om hen på grund av väsentliga och bestående förändringar i *hemlandet* inte längre befinner sig i en sådan situation att hen kan anses som flykting och därför inte kan fortsätta att vägra använda sig av hemlandets skydd.¹⁵⁷ En alternativt skyddsbehövande upphör att vara skyddsbehövande om de omständigheter som medförde att hen bedömdes som skyddsbehövande inte längre finns eller har ändrats i sådan omfattning att skydd inte längre behövs.¹⁵⁸ Vid bedömning ska endast väsentliga och bestående förändringar beaktas.

Det framgår att skyddsbehov kan upphöra på grund av senare inträffade omständigheter. Villkoren som reglerar upphörandet är olika för flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande. Villkoren i 4 kap. 5 § utlänningslagen, som gäller flyktingar, kan delas in i två typer: omständigheter som personen själv har orsakat och förändrade omständigheter i hemlandet. Om personen

¹⁵⁵ Ansökan om förlängt uppehållstillstånd definieras som en ansökan som har lämnats in i tid och som avser *samma grund* för uppehållstillstånd som det tidigare tillståndet. Om ansökan baseras på en annan tillståndsgrund, betraktas den som *statusbyte*. Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Hantering av ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd m.m. RS/082/2021, 20 juli 2021, s. 3. Se även MIG 2021:1.

¹⁵⁶ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Hantering av ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd m.m. RS/082/2021, 20 juli 2021, s. 7: "När det gäller flyktingar och alternativt skyddsbehövande är *samma grund* för tillstånd att även den nya ansökan om uppehållstillstånd avser skyddsskäl, oavsett om den baserar sig på samma skäl som tidigare eller om nya skäl till tillkommit."

¹⁵⁷ De här reglerna gäller inte om en flykting på grund av tidigare förföljelse har tungt vägande skäl för att inte vilja använda sig av det landets skydd.

¹⁵⁸ Dessa regler gäller inte om utlänningen har tungt vägande skäl för att inte vilja använda sig av hemlandets skydd.

till exempel av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där hen är medborgare, tillhör detta den förstnämnda typen. Förändringar i situationen i flyktingens hemland tillhör till den sistnämnda. Det bör nämnas här att skillnaden mellan formuleringarna i artikel 11.1 e i EU:s skyddsgrundsdirektiv och 4 kap. 5 § första stycket 5 utlänningslagen innebär att Sverige tillämpar *snävt* omständigheter gällande upphörande, vilket är *mer fördelaktigt* ur de berörda personernas perspektiv. Enlig utlänningslagen är det endast "ändrade förhållanden i hemlandet" som kan medföra upphörande av flyktingskap, inte mer generella förändringar i de omständigheter som ledde till att personen erkändes som flykting.¹⁵⁹

Det bör också förtydligas att förändringarna i hemlandet måste vara väsentliga och bestående, vilket kan tolkas som "klara och djupgående förändringar som är ägnade att undanröja grunden för flyktingens fruktan för förföljelse".¹⁶⁰ Det krävs en längre period av stabilitet och konsolidering av situationen i hemlandet.¹⁶¹ Även om det har skett väsentliga och bestående förändringar i en del av hemlandet innebär det inte omedelbart att flyktingstatus kan upphävas.¹⁶² Även om det kan konstateras att dessa förändringar har skett, kan personen ha andra anledningar att frukta förföljelse i hemlandet. Dessa anledningar måste utredas och det är den enskilde som har bevisbördan för att visa att fruktan är välgrundad.¹⁶³

När det gäller upphörandet av status som alternativt skyddsbehövande, är 4 kap. 5a § utlänningslagen inte begränsat till förändringarna i hemlandet. Det kan därför finnas utrymme att även beakta ändrade omständigheter av mer personlig karaktär.¹⁶⁴ En sådan personlig omständighet kan vara att den individuella utsattheten blivit reducerad, vilket kan påverka behovet av skydd.¹⁶⁵ Alla förändringar (de som rör personliga omständigheter och de som

¹⁵⁹ Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021.

¹⁶⁰ Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 9.

¹⁶¹ Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 11.

¹⁶² Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 11, där hänvisas till *UNHCR Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C (5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/03/03, 10 februari 2003, punkt 15.

¹⁶³ Målet *Abdulla*, punkt 91.

¹⁶⁴ Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 14.

¹⁶⁵ EASO *Ending International Protection: Articles 11, 14, 16 and 19 Qualification Directive, A Judicial Analysis*, december 2016, avsnitt 7.1.1.

rör situationen i hemlandet) måste vara väsentliga och bestående. En person vars ursprungliga skäl att få alternativt skydd har upphört kan anföra andra skäl för alternativt skyddsbehov. Dessa måste utredas.

Som förklaras i avsnitt 4.1 ligger bevisbördan på myndigheterna som måste göra en individuell bedömning av om statusen kan upphävas och "kraven på myndighetens utredning och bevisning är högt ställda". Migrationsverket har förklarat att det gällande beviskrav ska vara "sannolikt", vilket är huvudregel när det gäller beviskravet i förvaltningsärenden.¹⁶⁶

Upphörandet av status är kopplat till frågan om återkallelse av statusförklaring, som regleras i 4 kap. 5 b–c §§ utlänningslagen. I dessa bestämmelser föreskrivs att en flyktingstatusförklaring eller alternativt skyddsstatusförklaring ska återkallas om det kommer fram att utlänningen inte kan anses vara flykting respektive alternativt skyddsbehövande. I sitt rättsliga ställningstagande har Migrationsverket förklarat att reglerna rörande upphörande och återkallelse *inte* innebär att myndigheten på eget initiativ och på ett fortlöpande sätt ska pröva om förutsättningarna för skydd alltså föreligger.¹⁶⁷ Men frågan om upphörande och återkallelse kan aktualiseras när en utlänning ansöker om förlängning av uppehållstillstånd.¹⁶⁸ I det här avseendet har Migrationsverket förtydligat att det *normalt* saknas "anledning att undersöka om en upphörandegrund har inträffat, när en ansökan om förlängt uppehållstillstånd eller permanent uppehållstillstånd prövas".¹⁶⁹ Det betyder att när en utlänning som har status som flykting eller alternativt skyddsbehövande ansöker om förlängning av uppehållstillstånd, ska Migrationsverket *generellt inte ompröva* tidigare fattade beslut att bevilja status som flykting eller alternativt skyddsbehövande.¹⁷⁰ Migrationsverket måste ha en särskild anledning att väcka frågan om upphörande respektive återkallelse av skyddsstatus. Till exempel förklarar Migrationsverket i ett rättsligt ställningstagande att det ska krävas ett uttalande av myndighetens rättschef om att förändringarna i ett visst land har uppnått en sådan nivå att

¹⁶⁶ Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 4.

¹⁶⁷ Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 24.

¹⁶⁸ Frågan kan även aktualiseras under andra omständigheter (ansökan om resedokument, vid ett tips eller annat underlag i ett ärende). Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 24.

¹⁶⁹ Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 24.

¹⁷⁰ Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 25.

"enbart den allmänna situationen, i sig, kan ligga till grund för återkallelse i ett enskilt fall".¹⁷¹ Ett annat exempel är när regimen i hemlandet oåterkalleligen har förlorat makten.¹⁷²

En fråga som uppstår i det här sammanhanget är om Migrationsverket, när det har en särskild anledning att väcka frågan om upphörande respektive återkallelse av skyddsstatus, kommer att göra en fullständig ny bedömning av om utlänningen kan fortsätta anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande på samma grund som åberopades vid det första bedömningstillfället eller på några nya grunder. I sitt rättsliga ställningstagande har Migrationsverket förklarat att 4 kap. 5 b–c §§ utlänningslagen inte ska tolkas som att myndigheten ska göra en ny bedömning av om en person uppfyller kriterierna för att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande.¹⁷³ Migrationsverket har också förtydligat att om verket "återkallar statusförklaring för en person som har ett gällande uppehållstillstånd, tidsbegränsat eller permanent, kvarstår detta tillstånd om det inte finns förutsättningar enligt 7 kap. utlänningslagen att återkalla tillståndet". Det betyder att om en statusförklaring återkallas innebär det inte i sig att uppehållstillståndet ska återkallas.¹⁷⁴

Till sist måste det nämnas att om en person inte längre har skyddsskäl som kan ligga till grund för uppehållstillstånd kan hen ansöka om fortsatt uppehållstillstånd på annan grund. Det kallas statusbyte. Ansökan på den nya grunden måste lämnas under pågående tillståndstid.¹⁷⁵

Synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter

Som förklaras i avsnitt 3.3 ska ett uppehållstillstånd i Sverige som beviljas på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter vara tidsbegränsat och gälla i tretton (13) månader (5 kap. 6 § utlänningslagen). Om

¹⁷¹ Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 27.

¹⁷² Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 27.

¹⁷³ Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 5.

¹⁷⁴ Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 23.

¹⁷⁵ Denna ansökan kan beviljas även om utlänningen inte lämnar landet. Det innebär att hen inte ansöker före inresan. Det är viktigt eftersom huvudregeln är att uppehållstillstånd ska vara sökt och beviljat före inresa. Huvudregeln kan frångås på grund av synnerliga skäl (5 kap. 18 § andra stycket 11 utlänningslagen). När en utlänning åberopar en ny grund för sin ansökan om förlängning av uppehållstillstånd (dvs. statusbyte), anses det som synnerliga skäl. Se prop. 1999/2000:43 s 65; MIG 2008:11 I och II samt MIG 2009:3.

ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två (2) år. Varje nytt uppehållstillstånd som därefter beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i två (2) år om inte en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas. Dessa regler är desamma som reglerna för skyddsbehövande som tillhandahålls alternativt skydd. En förlängning av uppehållstillståndet beror på om synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter kvarstår vid bedömningen av om förlängningen ska beviljas.

Till skillnad från flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande finns det inga särskilda regler om upphörande av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter. Orsaken är att omständigheterna inte utgör grund för en särskild skyddsstatus som kan återkallas. Det betyder att den utgångspunkt som nämns i avsnitt 4.3., nämligen att Migrationsverket *generellt inte ska ompröva* tidigare fattade beslut om att bevilja status som flykting eller alternativt skyddsbehövande,¹⁷⁶ inte gäller. Det kan innebära att när en utlänning ansöker om förlängning på samma grund, kan Migrationsverket på ett generellt sätt ompröva om synnerligen eller särskilda ömmande omständigheter kvarstår. Det betyder att Migrationsverket inte behöver ha en särskild anledning att väcka frågan om dessa omständigheter kvarstår, när myndigheten fattar beslut om förlängning.¹⁷⁷

Verkställighetshinder

Det här avsnittet behandlar frågan hur ansökningar om förlängning av uppehållstillstånd hanteras när ett uppehållstillstånd har beviljats efter ett avvisning- eller utvisningsbeslut som har fått laga kraft och personen är kvar i landet. Som förklaras i avsnitt 3.3. kan en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 § och 18 a § första stycket utlänningslagen. Tillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i högst tretton (13) månader. Om verkställighetshindret har sin grund i att sökanden har flyktingskäl ska tillståndstiden bestämmas till tre (3) år. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i högst ett (1) år. Det innebär att förlängningen av tillståndet är kortare jämfört med de situationer som beskrivs i avsnitt 4.3 och 4.3.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring RS/054/2021, 19 april 2021, s. 25.

¹⁷⁷ Detta är min (Vladislava Stoyanovas) tolkning av situationen. Jag har ännu inte hittat relevanta källor som stöder den tolkningen.

¹⁷⁸ Enlig 12 kap. 18 §, gäller den kortare tiden även för utlänningar som återoppar verkställighetshinder relaterade till flyktingstatus.

En person som har beviljats tillstånd på grund av 12 kap. 18 § och 18 a § utlänningslagen kan ansöka om statusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen. Om personens skyddsskäl inte har prövats tidigare prövas ansökan om statusförklaring som en ansökan om asyl i ett grundärende.¹⁷⁹ Om personens skyddsskäl har prövats tidigare kan 12 kap. 19 § aktualiseras. Det sistnämnda innebär en ny prövning av nya omständigheter.

Det är också viktigt att ta i beaktande att ett beslut om avvisning eller utvisning upphör att gälla (preskriberas) fyra (4) år från det att beslutet vunnit laga kraft. Beslutet upphör även att gälla om ett permanent uppehållstillstånd meddelas. Ett beslut om utvisning som har meddelats av allmän domstol upphör att gälla när tiden för återreseförbudet går ut (12 kap. 22 § utlänningslagen).

4.3 En översikt av regler om förlängning av uppehållstillstånd i EU:s medlemsländer

EU-rätten reglerar inte förlängning av uppehållstillstånd som baseras på beviljandet av flyktingstatus. Eftersom medlemsländerna själva får reglera frågan om förlängning av uppehållstillstånd finns det skillnader mellan länderna. I Cypern beviljas erkända flyktingar till exempel ett uppehållstillstånd som gäller i tre (3) år och som kan förlängas med tre (3) år åt gången.¹⁸⁰ I Österrike beviljas erkända flyktingar ett uppehållstillstånd som gäller i tre (3) år och som ex officio förlängs till ett uppehållstillstånd med obegränsad giltighetstid, förutsatt att situationen i ursprungslandet inte har förändrats.¹⁸¹ Slutligen är det värt att påpeka att vissa fall, till exempel i Frankrike där flyktingar får långa uppehållstillstånd från och med att de beviljas asyl, är det kanske inte nödvändigt att förlänga det första uppehållstillståndet (i Frankrike är detta ett tillstånd som gäller i tio år, *Carte de résident*) eftersom det går att bevilja medborgarskap eller någon annan typ av tillstånd (till exempel permanent uppehållstillstånd).¹⁸²

För personer som har beviljats subsidiärt skydd krävs enligt EU-rätten ett uppehållstillstånd som går att förlänga med minst två (2) år (artikel 24.2 skyddsgrundsdirektivet). Detta avspeglas i nationell rätt i olika EU-länder, till exempel i Cypern, där personer med subsidiärt skydd beviljas ett

¹⁷⁹ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Hantering av ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd RS/082/2021, 2 juli 2021, s. 17.

¹⁸⁰ ECRE, AIDA Country Report: Cyprus 2021 Update (april 2022) s. 144.

¹⁸¹ ECRE, AIDA Country Report: Austria 2021 Update (april 2022) s. 141.

¹⁸² ECRE, AIDA Country Report: France 2021 Update (april 2022) s. 141–142. Se, för en liknande situation, ECRE, AIDA Country Report: Slovenia 2021 Update (maj 2022) s. 92.

uppehållstillstånd som gäller i ett (1) år och som kan förlängas med två (2) år i taget så länge statusen är giltig.¹⁸³ I Italien beviljas personer som omfattas av subsidiärt skydd ett uppehållstillstånd som gäller i fem (5) år och som enbart kan förlängas efter en kontroll av att de omständigheter som gav upphov till skyddsbehovet fortfarande föreligger.¹⁸⁴

I flertalet EU-länder liknar kriterierna för upphörande de som fastställts i artikel 1C i flyktingkonvention och är i första hand kopplade till situationer där personen begagnar sig av ursprungslandets skydd och till den förändring av omständigheterna som gav upphov till behovet av internationellt skydd.¹⁸⁵ Det som varierar är hur länderna tolkar "begagnar sig av det landets skydd" och förändring av omständigheter. I vissa länder, som Frankrike och Belgien, kan flyktingstatusen upphöra om en person reser tillbaka till ursprungslandet eller kontakter myndigheterna i ursprungslandet, t.ex. konsulat eller ambassader. Detta är inte uttryckligen föreskrivet i lag (på samma sätt som att resa till ursprungslandet), men i praktiken kan det betraktas som en förändring av de personliga förhållandena och/eller ett återupptagande av ursprungslandets skydd.

Liknande skäl finns för upphörande av flyktingstatus och statusen som subsidiärt skydd.

Förlängning av uppehållstillstånd i dansk asylrätt

När det gäller personer med flyktingstatus (konventionsstatus) och med alternativt skydd, kan det första uppehållstillståndet förlängas i två (2) år. Som nämnts i kapitel 2 införde Danmark 2015 en ny form av tillfälligt skydd i sin utlänningslag. Skyddet kallas "tillfällig subsidiär skyddsstatus" och omfattar asylsökande som anses behöva skydd baserat på situationer av allmänt våld i deras ursprungsland. De med tillfällig subsidiär skyddsstatus har en möjlighet att förlänga tillståndet i ett (1) år, följt av möjlighet till ytterligare (1) års förlängning. Därefter kan två (2) års uppehållstillstånd beviljas.

Den danska lagstiftningen urskiljer de tre skyddsstatusar (dvs. flykting, alternativt skydd och tillfälligt subsidiärt skydd), bland annat med hänvisning

¹⁸³ ECRE, AIDA Country Report: Cyprus 2021 Update (april 2022) s. 144.

¹⁸⁴ ECRE, AIDA Country Report: Italy 2021 Update (maj 2022) s. 192.

¹⁸⁵ Trots att det strider mot flyktingkonventionen, har ytterligare klausuler införts som tillåter upphörande av internationellt skydd där statusinnehavarna inte lyckas förnya sina identitetshandlingar, eller ersätta dem om de har förlorats, stulits eller förstörts (t.ex. Bulgarien). Se ECRE, AIDA Country Report: Bulgaria 2021 Update, februari 2022, s. 93.

till kriterierna för upphörande.¹⁸⁶ Det innebär att upphörandekriterierna är avgörande för att göra åtskillnad mellan de tre skyddsstatusarna. I propositionen som ledde fram till lagstiftningen förklarades att det finns en betydande skillnad mellan upphörandestandarder för flyktingar, å ena sidan, och upphörandebestämmelser för personer som får alternativt skydd och tillfälligt skydd, å andra sidan.¹⁸⁷ I propositionen fastställs att de två sistnämnda skyddsstatusarna (dvs. alternativt skydd och tillfälligt subsidiärt skydd) kan upphöra "oavsett att situationen – trots förbättringar – fortsätter att vara allvarlig, ömtålig och oförutsägbart".¹⁸⁸ Det betyder att kriterierna för upphörande ska tillämpas på liknande sätt för uppehållstillstånd som utfärdas till personer som har alternativt skyddsstatus och till personer som har tillfälligt alternativt skyddsstatus. Endast för konventionsflyktingar krävs det en tröskel som innebär att förändringen i omständigheterna måste anses som grundläggande, stabil och varaktig.¹⁸⁹

År 2019 införde Danmark en bestämmelse (punkt 19a) i utlänningslagen som innebär att myndigheterna har en förpliktelse att återkalla skyddet av flyktingar och av de som har fått alternativt skydd och tillfälligt subsidiärt skydd, förutsatt att återkallandet inte skulle strida mot Danmarks internationella förpliktelser.¹⁹⁰ Detta innebär att förlängningen av uppehållstillståndet inte längre kommer att beviljas på grundval av en presumtion till förmån för förlängning. Istället ska en ansökan om förlängning

¹⁸⁶ Enligt Tan var 2015 års ändringar underförstått inriktade på syriska skydds sökande som flyr urskillningslösa konflikter, men inte står inför en individuell risk för förföljelse. På det här sättet syftade ändringarna till att upprätta en status som var mer tillfällig och återvändandeorienterad än andra skyddskategorier. Tan, N., "The End of Protection: The Danish Paradigm Shift and the Law of Cessation" (2021) 90(1) *Nordic Journal of International Law* 60–85.

¹⁸⁷ 2015/1 LSF 87 (Gældende) Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpe af reglerne om tidsbegrænset opholdstilladelse, skærpe af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.) j.nr. 20151767, tillgänglig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201512L00087> [hämtad den 9 juni 2022].

¹⁸⁸ L 72 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.) punkt 2.1.1.2, tillgänglig på https://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/l72/20141_l72_som_fremset.htm [hämtad den 9 juni 2022]. Begreppen "allvarlig, ömtålig och oförutsägbart" återspeglar Europadomstolens resonemang i målet *K.A.B. mot Sverige*, ansökan nr 17299/12, 5 september 2013 punkt 91 och målet *R.H. mot Sverige*, ansökan nr 4601/14, 10 september 2015.

¹⁸⁹ Vedsted-Hansen, J., Brekke, J.-P. och Thorburn Stern, R. "Temporary asylum and cessation of refugee status in Scandinavia: Policies, practices and dilemmas", European Migration Network (EMN) Norway Occasional Papers, 2020 s. 15.

¹⁹⁰ LOV nr 174 af 27/02/2019 tillgänglig på <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/174>.

i princip avgöras på samma sätt som den första asylansökan. Det innebär att en förlängning endas ska beviljas om den sökande anses vara i behov av skydd vid tiden när beslutet om förlängning ska tas.

Enligt Vedsted-Hansen kan denna förändring förväntas drabba den som beviljats skydd pga. den allmänna situationen i sitt ursprungsland (med andra ord den som har tillfälligt subsidiärt skydd). Förändringen kan därför tyckas komma att ha en relativt begränsad inverkan på konventionsflyktingar och personer som har alternativ skyddsstatus.¹⁹¹

Det bör också nämnas här att i motiveringen till propositionen som ledde till den här bestämmelsen förklaras att artikel 8 i Europakonvention om de mänskliga rättigheterna (rätt till privat- och familjeliv) kan användas som skydd mot upphörande. Denna rättighet kan dock enbart användas som skydd mot upphörande om personen har haft 15 års laglig vistelse i landet.¹⁹²

Det danska upphörandeförandet kan inledas på två sätt. Det första är som en del av ordinarie uppehållstillståndsprövning där den danska immigrationsmyndigheten (DIS) automatiskt överväger om en person fortfarande behöver internationellt skydd. Det innebär att alla ärenden om förlängning av uppehållstillstånd *automatiskt* prövas för upphörande. Det andra är på initiativ av DIS, där DIS granskar vissa ärenden innan skyddsinnnehavares uppehållstillstånd löper ut. När det gäller det förstnämnda sättet förnyar DIS uppehållstillståndet endast när en vägran att göra det skulle strida mot Danmarks internationella förpliktelser.¹⁹³

Innan DIS beslutar om att vägra att förnya ett uppehållstillstånd eller om att återkalla en persons skydd bjuder DIS in personen till en personlig intervju. Syftet med intervjun är att bedöma personens pågående behov av skydd. Alla negativa beslut kan överklagas automatiskt till den danska flyktningbesvärnämnden (Flygtningenævnet), där personen tillhandahålls kostnadsfritt juridiskt ombud.¹⁹⁴

¹⁹¹ Vedsted-Hansen, J., Brekke, J-P. och Thorburn Stern, R. "Temporary asylum and cessation of refugee status in Scandinavia: Policies, practices and dilemmas", European Migration Network (EMN) Norway Occasional Papers, 2020.

¹⁹² 2018/1 LSF 140 Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre lovepunkt 2.3.2.1.1.1. tillgänglig på <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140> [hämtad den 9 juni 2022].

¹⁹³ Udlændingeloven punkt 19a.

¹⁹⁴ Tan, N.F., "The End of Protection: The Danish Paradigm Shift and the Law of Cessation" (2021) 90(1), *Nordic Journal of International Law* 18.

Förlängning av uppehållstillstånd i tysk asylrätt

I Tyskland beviljas personer som har fått asyl enligt den tyska grundlagen samt flyktingar ett uppehållstillstånd som gäller i tre (3) år.

Upphållstillståndet kan förlängas med tre (3) år om kraven för permanent uppehållstillstånd inte uppfylls och om den federala myndigheten för migration och flyktingar (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF) inte inleder ett förfarande för att återkalla sökandens skyddsstatus. Personer med status som alternativt skyddsbehövande beviljas uppehållstillstånd i ett (1) år. Upphållstillståndet kan förlängas automatiskt med två (2) år i taget om BAMF inte meddelar de ansvariga lokala myndigheterna att skyddsbehovet har upphört.

Upphållstillstånden förlängs om skyddsbehovet inte har upphört. Detta innebär att alla tre statusar måste återkallas formellt av BAMF, annars ska uppehållstillståndet förlängas. Den skyddsberättigade individiden behöver inte ansöka om en ny prövning av skyddsbehovet. Upphörande (Erlöschen) av en skyddsstatus regleras i asyllagen, som föreskriver att asylstatus och flyktingstatus ska upphöra enligt flyktingkonventionen och EU:s skyddsgrundsdirektiv.

Asyllagen reglerar förfarandet för återkallelse (Widerruf) av status för personer som har fått asyl enligt grundlagen och för flyktingar. Ansvaret för återkallelseförfarandet ligger hos BAMF. Lagen innehåller två bestämmelser som reglerar förfarandet. Den första avser en rutinmässig översyn av status. Enligt denna inleder BAMF ett test som kallas Widerrufsprüfverfahren. Testet sker innan ett formellt återkallelseförfarande. Testet innebär att BAMF summariskt granskar om förutsättningar för en återkallelse gäller. En återkallelse enligt denna bestämmelse kan grundas på ändringar i de förhållanden som låg till grund för statusbedömning eller på annan bevisning.¹⁹⁵ En annan bevisning kan till exempel uppstå om det har visat sig att statusförklaringen grundats på felaktiga uppgifter eller på undanhållande av väsentliga fakta. BAMF kan besluta att inte inleda återkallelseförfaranden för vissa grupper av flyktingar, t.ex. de med långtidsuppehållstillstånd. Granskningen av förutsättningarna för en återkallelse ska ske senast tre (3) år efter det att statusbeslut har vunnit laga kraft.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Artikel 73.2a Asylgesetz (asyllagen).

¹⁹⁶ År 2019 tillkom en ny bestämmelse som förlänger tiden för återkallelseförfarandet för alla fall där slutligt statusbeslut fattades under åren 2015, 2016 och 2017. Se European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Asylum Information Database (AIDA) Country Report: Germany 2021 Update (april 2022) s. 164.

Den andra bestämmelsen i asyllagen som reglerar återkallelseförfarandet hänvisar inte till en viss tidsperiod.¹⁹⁷ Bestämmelsen är tillämplig om de villkor som låg till grund för erkännandet av status har upphört att existera och flyktingen inte längre kan vägra att få skydd i landet hen är medborgare i. Detta innebär att återkallelse av status inte kan grundas enbart på ändrade omständigheter i ursprungslandet, utan det måste också utredas om flyktingen rimligen kan förväntas återvända till ursprungslandet. Detta kommer inte att vara fallet om till exempel en flykting har "tvingande skäl, baserade på tidigare förföljelse" att vägra att återvända. Nationell rättspraxis har fastställt att trauma eller psykiska störningar som är ett resultat av förföljelse utgör tvingande skäl i den mening som avses i denna bestämmelse.¹⁹⁸

Om BAMF avser att återkalla eller upphöra flyktingstatus, informeras flyktingen skriftligen i förväg. Personen har två (2) veckor på sig att överklaga ett återkallelsebeslut och ett upphörandebeslut till en förvaltningsdomstol. Överklagandet har suspensiv verkan, vilket betyder att flyktingen behåller sin status tills domstolen har beslutat om överklagandet. Om flyktingstatus återkallas eller upphör betyder det inte nödvändigtvis att en utlänning förlorar sin rätt att vistas i Tyskland. Beslutet om uppehållstillstånd måste fattas av de lokala myndigheterna och de måste ta hänsyn till personliga skäl som kan tala för en vistelse i Tyskland (såsom vistelsetid, integration, anställningssituation eller familjeband). Därför är det möjligt att de lokala myndigheterna beslutar att utfärda ett uppehållstillstånd även efter förlust av skyddsstatus.

Bestämmelserna om upphörande och återkallelse av status och det respektive förfarandet gäller också personer som omfattas av alternativt skydd.¹⁹⁹ Återkallelse av humanitär status (förbud mot utvisning) sker när de förutsättningar som hindrade avlägsnandet inte längre är uppfyllda (se ovan 2.6).²⁰⁰

¹⁹⁷ Artikel 73.1 asyllagen.

¹⁹⁸ BVerwG, Urteil vom 1.11.2005 av 1 C 21/04, asyl.net, M7834. Se Eichler, K., *Leitfaden zum Flüchtlingsrecht, – Die materiellrechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Flüchtlings- oder anderweitigem Schutz* 2. überarbeitete Auflage, Dezember 2016, s. 105.

¹⁹⁹ Ibid (AIDA) Country Report: Germany 2021 Update (april 2022) s. 166.

²⁰⁰ Artikel 73c asyllagen i samband med artikel 60 lagen om uppehållstillstånd (Aufenthaltsgesetz).

Förlängning av uppehållstillstånd i grekisk asylrätt

Den grekiska lagen återspeglar alla villkor för upphörande av skydd som finns i flyktingkonventionen och skyddsgrundsdirektivet.²⁰¹ Erkända flyktingar beviljas ett treårigt uppehållstillstånd ("ADET") som kan förlängas efter ett beslut av chefen för det regionala asylkontoret. Personer som omfattas av subsidiärt skydd får ett uppehållstillstånd som gäller i ett (1) år och kan förlängas med två (2) år. I den nationella lagstiftningen fastställs att en ansökan om förlängning av uppehållstillstånd ska lämnas in senast trettio (30) kalenderdagar innan uppehållstillståndet löper ut. Enbart en försenad ansökan om förlängning, utan någon motivering, kan dock inte i sig leda till att ansökan avslås.²⁰² Detta gäller endast för flyktingar, eftersom de nya rättsreformerna avskaffade den nämnda garantin för personer som omfattas av subsidiärt skydd.²⁰³

Om flyktingstatus upphör ska den återkallas,²⁰⁴ vilket innebär att myndigheterna har en förpliktelse att återkalla statusen. Statusen ska också återkallas om personen a) borde ha uteslutits från flyktingstatus enligt de relevanta bestämmelserna; b) har använt falska uppgifter eller har undanhållit information, inklusive användning av falska handlingar, som var avgörande för beviljandet av flyktingstatus; c) rimligen anses utgöra ett hot mot den nationella säkerheten; eller c) utgör ett hot mot samhället efter en slutgiltig fällande dom för ett särskilt allvarligt brott.

Personen har rätt att överklaga ett återkallelsebeslut inom trettio (30) dagar. Om överklagandet avslås kan personen lämna in en ansökan om ogiltigförklaring till den behöriga förvaltningsdomstolen inom trettio (30) dagar.

Upphörande på grund av ändrade förhållanden i hemlandet gäller för subsidiära skyddstagare under samma förutsättningar som för flyktingar.²⁰⁵ När det gäller tillfällig uppehållsrätt pga. verkställighetshinder (dvs. ett utvisningsbeslut som tillfälligt inte kan verkställas) (artikel 24(4) i lag 3907/2011) är det osäkert vilket förfarande som gäller och under vilka omständigheter uppehållstillståndet kan förnyas.

²⁰¹ Artikel 11 och 16 L 4636/2019, i dess ändrade lydelse enligt L 4825/21.

²⁰² Artikel 24 och 25 L 4636/2019 Νόμος Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 169/1-11-2019).

²⁰³ Ibid, artikel 24(1) L 4636/2019.

²⁰⁴ Artikel 16 L 4825/21.

²⁰⁵ Artikel 16 L 4636/2019.

4.4 Slutsatser

Tabell 6 Förlängning av uppehållstillstånd

Källa	Typ av skydd			
	flyktingstatus	alternativ skydd	humanitär skydd	verkställighetshinder
EU-rätten miniminivå	uppehållstillstånd måste vara förnybara	uppehållstillstånd måste vara förnybara	-	-
Sverige	3 år → förlängning med 2 år	13 månader → förlängning med 2 år	13 månader → förlängning med 2 år	→ förlängning med 1 år
Danmark	2 år → förlängning med 2 år	1 år → förlängning med 2 år	1 år → förlängning med 1 år	informationen är inte tillgänglig
Tyskland	3 år → förlängning med 3 år	1 år → förlängning med 2 år	(lägst) 1 år → informationen är inte tillgänglig	(högst) 6 månader → informationen är inte tillgänglig
Grekland	3 år → förlängning med 3 år	1 år → förlängning med 2 år	-	6 månader → förlängning med 6 månader

De uppehållstillstånd som utfärdas till flyktingar, subsidiärt skyddsbehövande och personer som beviljas skydd pga humanitära grunder är tillfälliga. Generellt sett är förlängningen av tillstånden också tidsbegränsad, vilket innebär att personerna fortsätter att ha en osäker migrationsstatus. Det innebär att frågan om förlängning av tillståndet är av stor betydelse. Denna fråga kan hanteras på två sätt. Det första innebär ett antagande som talar för förlängning, vilket innebär ett antagande om att grunden för det ursprungliga tillståndet (dvs. skyddsbehovet) fortsätter att gälla när de nationella myndigheterna måste ta ett beslut om förlängning. Detta tillvägagångssätt är gynnsammare för personerna eftersom utgångspunkten är att förlängningen ska beviljas. Denna utgångspunkt kan endast ändras under vissa omständigheter. Den svenska lagstiftningen verkar följa detta tillvägagångssätt. Men det bör också noteras att upphörande av skyddsstatus som kan ge grund för vägran att förlänga uppehållstillståndet, inte är reglerat i detalj i den nationella lagstiftningen. Det kan innebära att myndigheterna har en bred bedömningsmarginal. Det kan bli svårt att förutse hur bedömningsmarginalen kommer att användas.

Det andra sättet att hantera frågan om förläningen av uppehållstillstånd innebär ett antagande om att alla fall behöver granskas för att ta ställning till om villkoren för förlängning fortsätter att vara giltiga. Det betyder att varje gång när uppehållstillståndet är på väg att löpa ut kommer de nationella myndigheterna att pröva om den ursprungliga grunden för tillståndet fortsatt är giltig (dvs. om skyddsskälerna fortsatt är giltiga). Den danska lagstiftningen verkar följa detta tillvägagångssätt.

En annan fråga som uppstår om ett land har valt att använda det andra tillvägagångssättet (som Danmark), är med vilken intensitet omprövningen kommer att ske. Hur noggrant kommer myndigheterna att ompröva om personen fortsatt behöver skydd? Hög intensitet innebär att myndigheterna i grund och botten gör en ny bedömning om skyddsbehov. Låg intensitet innebär att de endast gör en ytlig bedömning. Tyskland verkar till exempel ha valt att införa en sådan ytlig bedömning, vilket innebär en summarisk granskning av om förutsättningar för en återkallelse gäller.

Alla ovannämnda frågor är procedurfrågor – vilken process finns på nationell nivå angående upphörande av skydd och hur är upphörandet kopplat till uppehållstillstånd?²⁰⁶ Det är uppenbart att FN:s flyktingkonvention inte reglerar dessa procedurfrågor. Konventionen fastslår endast de materiella reglerna angående upphörande av flyktingstatus. EU:s asylprocedurdirektiv innehåller två bestämmelser som är relevanta i det här avseendet: artiklarna 44 och 45. Den sistnämnda artikeln innehåller förfaranderegler och syftar till att säkerställa vissa individuella garantier inom upphörandeprocéduren. I artikel 44 anges följande:

Medlemsstaterna ska se till att en utredning får inledas om att återkalla en persons internationella skydd så snart det framkommer nya fakta eller uppgifter som tyder på att det finns skäl att ompröva giltigheten av hans eller hennes internationella skydd.

Genom artikel 44 blir EU-länderna förpliktade att införa ett förfarande på nationell nivå som syftar till att utreda frågan om återkallelse.²⁰⁷ Men förfarandet i sig regleras inte av EU-rätten, vilket betyder att EU-länderna kan

²⁰⁶ För mer ingående analys, se Stoyanova, V., *Temporariness of Refugee Protection: For What and in Whose Interest? Cessation of Status as Related to Revocation of Residence Permit* (utkast).

²⁰⁷ Återkallande definieras i artikel 2 o i EU:s asylprocedurdirektiv: "ett beslut av en behörig myndighet om att återkalla, upphäva eller vägra att förnya en persons flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med direktiv 2011/95/EU"

bestämma hur förfarandet ska regleras. Det bör också tilläggas att EU-länderna inte har så stor erfarenhet av upphörande av skydd eftersom det fanns ett antagande om att personer som får skydd i Europa kommer att stanna.²⁰⁸ Detta antagande har dock förändrats.²⁰⁹

Utöver de ovannämnda procedurfrågorna finns det några materiella frågor som skapar osäkerhet eftersom olika länder kan ge olika svar. För att skydd ska upphöra, räcker det att personen inte riskerar förföljelse? Alternativt, är det nödvändigt att personen faktiskt kan åtnjuta effektivt skydd, vilket innebär skydd för mänskliga rättigheter, fungerande rättsliga och administrativa strukturer i hemlandet och frånvaro av väpnad konflikt? Liknande frågor gäller även för subsidiärt skydd.

EU:s rättspraxis har fastställt att omständigheterna när internationellt skydd ska upphöra ska tolkas som en "spegel" av erkännande av skydd,²¹⁰ vilket betyder att det räcker att personen inte riskerar förföljelse. UNHCR har intagit en annan ståndpunkt.²¹¹ Detta har en rad konsekvenser för hur beslut om upphörande på nationell nivå fattas. I vissa länder ligger fokus till exempel enbart på frånvaro av förföljelse. Andra länder kan kräva bevis på att personen har tillgång till skydd mer generellt i hemlandet. Oenigheten återspeglas i den praxis som gäller i olika stater för upphörande av skydd för personer som kommer från länder med väpnade konflikter, såsom

²⁰⁸ Flyktinglagstiftningen i västländerna "tenderade att vara snedvriden till förmån för lokal integrering snarare än repatriering". Coles, G., "Approaching the Refugee Problem Today" i Loescher, G. och Monahan, L. (red.) *Refugees in International Relations* (OUP 1989) 373, 373; Fitzpatrick, J. och Bonoan, R., "Cessation of Refugee Status" i Feller, E., Turk, V. och Nicholson, F. (red.), *Refugee Protection in International Law* (CUP 2013) 491, 501, 512; O'Sullivan, M., *Refugee Law and Durability of Protection* (Routledge 2019). Schultz, J., "An End to Asylum? Temporary Protection and the Erosion of Refugee Status" i Jacobsen, C., Karlsen, M. och Khosravi, S. (red.) *Waiting and the Temporalities of Irregular Migration* (Routledge 2020) 170, 177; "Overall, in only a few cases the cessation provisions were applied by the Member States". Se *Evaluation of the application of the recast Qualification Directive* (2011/95/EU) Final report (EU 2019) 12, 13: "Överlag var det ovanligt att medlemsstaterna återkallade, upphävde eller vägrade att förlänga internationella skyddsstatusar." (Vår översättning.) I samma utvärdering (s. 101) konstateras att medlemsstaterna sällan verkade tillämpa bestämmelserna om upphörande.

²⁰⁹ Brekke, J., Birkvad, S. och Erdal, M. "Losing the Right to Stay: Revocation of Refugee Permits in Norway" (2021) 34(2) *Journal of Refugee Studies* 1637; Feith Tan, N., "The End of Protection. The Danish 'Paradigm Shift' and the Law of Cessation" (2021) 90 *Nordic Journal of International Law* 60, 76.

²¹⁰ Se t.ex. *Abdulla; Secretary of State for the Home Department mot OA*, mål C 255/19.

²¹¹ FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), *UNHCR public statement in relation to Salahadin Abdulla and Others v. Bundesrepublik Deutschland pending before the Court of Justice of the European Union, August 2008, C-175/08; C-176/08; C-178/08 & C-179/08*, 1 mars 2010, s. 12; O'Sullivan, *Legal Note on the Cessation of International Protection and Review of Protection Status in Europe*, ECRE, 2021.

Afghanistan, Irak, Somalia och Syrien. Det bör dock noteras att det råder enighet om att upphörande av skyddsstatus inte nödvändigtvis leder till avlägsnande. *Non-refoulement*-principen fortsätter att vara tillämplig efter upphörande.

Dessa osäkerheter angående upphörandeprocessen och hur villkoren för upphörande ska tolkas kommer att förstärkas ytterligare av en annan faktor. Den rör svårigheterna med att få ett permanent uppehållstillstånd, en fråga som kommer att behandlas i nästa kapitel.

Permanent uppehållstillstånd

5.1 Permanent uppehållstillstånd i EU:s asylrätt

EU-rätten reglerar inte frågan om permanent uppehållstillstånd. Däremot reglerar EU-rätten utlänningsars ställning som varaktigt bosatta genom direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.²¹² Enligt den svenska lagstiftningen har en person som är varaktigt bosatt i Sverige i allmänhet redan ett permanent uppehållstillstånd.²¹³

5.2 Permanent uppehållstillstånd i svensk rätt

Tabell 7 Villkor för permanent uppehållstillstånd i Sverige

Tidpunkt	Tidsperiod	Kvarståendet av skyddsbehov	Försörjningskrav	Levnads-sätt	Språk och samhälls-kunskap
i samband med en ansökan om fortsatt uppehålls-tillstånd	efter minst 3 år i Sverige	förmodligen kan utlännings åberopa andra grunder (utöver skydd) för fortsättning av uppehålls-tillståndet	ja men möjlighet för undantag på grund av särskild skäl	ja	nej

Fokus i detta avsnitt kommer att ligga på vilka allmänna förutsättningar som gäller när grunden för uppehållstillstånd är asyl, humanitära skäl eller bestående verkställighetshinder. För att en utlänning, som har uppehållstillstånd baserat på de ovannämnda grunderna, ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd istället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd krävs efter den 20 juli 2021 att hen tidigare har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd och att de särskilda villkoren i kap. 5 § 7 utlänningslagen är uppfyllda.²¹⁴ Följande frågor måste besvaras om beviljandet av permanent

²¹² Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

²¹³ Sandesjö, H. och Wikrén, G., *Utlänningslagen med kommentarer* (Norstedts Juridik) kommentar till 5 kap. 2 b § utlänningslagen.

²¹⁴ Flyktingar och alternativt skyddsbehövande är inte undantagna från dessa krav. Kvotflyktingar är dock undantagna. De beviljas omedelbart permanent uppehållstillstånd.

uppehållstillstånd. De rör ansökans tidpunkt, tidsperioden (det s.k. treårskravet), kvarstående av skyddsgrunder, försörjningskravet och utlänningsens levnadssätt. En annan fråga gäller kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Kraven på kunskaper i svenska och samhällskunskap har inte trätt i kraft och vi kommer inte att behandla dem.

Tidpunkt för ansökan

En ansökan om permanent uppehållstillstånd kan enbart prövas och beviljas i samband med en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.²¹⁵ Migrationsverket har i sitt rättsliga ställningstagande förklarat att "en förutsättning för en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna prövas är alltså att en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd lämnas in före, eller senast i samband med, ansökan om permanent uppehållstillstånd".²¹⁶ Det betyder att det måste finnas ett öppet ärende hos Migrationsverket om uppehållstillstånd, för att Migrationsverket ska pröva frågan om permanent uppehållstillstånd.²¹⁷

Tidsperioden

Utlänningslagen ålägger ett krav på tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år för att utlänningsen ska kunna komma i fråga för permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket har i sitt rättsliga ställningstagande förklarat att de tre åren inte behöver vara sammanhängande. Däremot finns det ett krav på att utlänningsen har haft uppehållstillstånd i "direkt anslutning till det att en ansökan om permanent uppehållstillstånd (och ansökan om fortsatt uppehållstillstånd) lämnas in och prövas".²¹⁸ Anledningen är att ansökan ska lämnas i samband med en ansökan om *fortsatt* uppehållstillstånd.

Enligt de relevanta lagbestämmelserna (5 kap. 1 a och 6 §§ och 12 kap. 18 a § utlänningslagen) ska en ansökan om permanent uppehållstillstånd beviljas när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut. Det betyder att alla tidigare beviljande uppehållstillstånd, oavsett grund, kan tillgodoräknas, för att bestämma om treårsperioden är uppfylld. Med det finns undantag. Om en

²¹⁵ Prop. 2020/21, s. 62, 97 och 121.

²¹⁶ Migrationsverket Rättsligt ställningstagande, Särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd, RS/084/2021, 20 juli 2021, s. 5.

²¹⁷ Om en flykting inte har beviljats permanent uppehållstillstånd efter tre år i landet, beviljas hen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller i två år. Hen måste vänta på att det sistnämnda uppehållstillståndet löper ut innan hen kan ansöka om permanent uppehållstillstånd. Det finns en möjlighet att hen uppfyller alla krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd innan det sista tidsbegränsade uppehållstillståndet löper ut, men hen kan ändå inte ansöka om det.

²¹⁸ Migrationsverket Rättsligt ställningstagande, Särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd, RS/084/2021, 20 juli 2021, s. 6.

utlänningslag har haft uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder som inte är bestående kan perioden med detta uppehållstillstånd inte tillgodoräknas för att uppfylla treårskravet.²¹⁹ Det bör här nämnas att handläggningstiden (dvs. tiden när Migrationsverket bedömer ansökan om permanent uppehållstillstånd) inte heller kan tillgodoräknas för att uppfylla treårskravet.

Kvarstående av skyddsgrunderna och de bestående verkställighetshindren

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande

Ett krav som måste uppfyllas enligt 5 kap. 1 a § utlänningslagen för att beviljas permanent uppehållstillstånd är att förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen också måste vara uppfyllda. I 5 kap. 1 § första stycket utlänningslagen föreskrivs att flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd. I 5 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen föreskrivs att när en utlänningslag har begått ett synnerligen grovt brott eller bedrivit verksamhet som kan anses innebära fara, får uppehållstillstånd vägras. Det framgår av den sammantagna läsningsen av dessa bestämmelser att en flykting kan vägras permanent uppehållstillstånd om hen har begått brott eller om hen anses utgöra en fara. Dessa begränsningar framgår också av bestämmelsen i 5 kap. 7 § utlänningslagen som föreskriver att permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om det med hänsyn till utlänningslagens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

Något som inte är så tydligt av den sammantagna läsningsen av 5 kap. 1 a § och 5 kap. 1 § utlänningslagen är om sökanden måste fortsätta att ha status som flykting eller alternativt skyddsbehövande för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Som förklaras ovan måste de göra en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd innan eller tillsammans med ansökan om permanent uppehållstillstånd. Inget krav ställs på att de ska göra en ansökan om *förlängning* av uppehållstillstånd.²²⁰ Kravet på fortsatt uppehållstillstånd (inte

²¹⁹ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd RS/084/2021, 20 juli 2021, s. 7 och 8. "I de fall utlänningslag har haft uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder men det vid prövningen av en ansökan om permanent uppehållstillstånd bedöms vara bestående får även den tillståndstiden beaktas vid bedömningen av om treårskravet är uppfyllt." Prop. 2020/21:191 s. 175.

²²⁰ Ansökan om förlängt uppehållstillstånd definieras som en ansökan som getts in i tid och som avser *samma grund* för uppehållstillstånd som det tidigare tillståndet. Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Hantering av ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd m.m. RS/082/2021, 20 juli 2021, s. 3.

förlängning) innebär att de förmodligen kan åberopa andra grunder för fortsättning av uppehållstillståndet, inte endast skyddsbehov. Men det är osäkert om den här tolkningen av lagtexten som innebär statusbyte, faktiskt är korrekt. Anledningen är följande.

Det framgår av förarbetena att det måste finnas en grund för uppehållstillstånd för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas. Det innebär att myndigheterna först måste ta beslut om kraven för fortsatt uppehållstillstånd är uppfyllda. Därefter kan myndigheterna rättstillämpare ta ställning till tillståndets giltighetstid, dvs. om det ska vara permanent eller tidsbegränsat.²²¹ I detta sammanhang ska hänvisningen till 5 kap. 1 § utlänningslagen tolkas som ett krav på att det första beslutet ska baseras på beviljande av uppehållstillstånd *just som* flykting eller alternativt skyddsbehövande.²²² I det här fallet måste den enskilde betraktas som en person som fortsatt har ett skyddsbehov för att även få ett fortsatt uppehållstillstånd, som i slutändan kan vara ett permanent uppehållstillstånd.

Synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter

Frågan som tas upp i detta avsnitt är om synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter måste fortsätta att föreligga för att en utlänning ska få permanent uppehållstillstånd. I likhet med analysen ovan angående flyktingar och alternativt skyddsbehövande, kan denna fråga besvaras jakande. Anledningen är att 5 kap. 6 § tredje stycket utlänningslagen kräver att "förutsättningarna för uppehållstillstånd med stöd av första stycket" är uppfyllda, för att en utlänning ska beviljas permanent uppehållstillstånd. Det betyder att beslutet om permanent uppehållstillstånd föregås av ett beslut om att bevilja uppehållstillstånd *just på* grund av synnerligen eller särskilda ömmande omständigheter.²²³

Bestående verkställighetshinder

Frågan som tas upp i detta avsnitt är om en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av 12 kap. 18 a § utlänningslagen (dvs. verkställighetshinder) kan beviljas permanent uppehållstillstånd *endast* om hen ansöker om ett fortsatt uppehållstillstånd *just på* grund av hinder mot verkställighet (dvs. risk för dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller

²²¹ Prop. 2020/21:191 s. 63.

²²² "Ett permanent uppehållstillstånd kan vidare endast beviljas i samband med en prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd och förutsätter alltså även att det finns en grund för att bevilja uppehållstillstånd enligt 1 §." Prop. 2020/21:191 s 159.

²²³ "Som framgår av kommentaren till 1 a § kan ett permanent uppehållstillstånd endast beviljas i samband med en prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd och förutsätter alltså att det finns grund för att bevilja uppehållstillstånd enligt första stycket." Prop. 2020/21:191 s 168.

förnedrande behandling eller bestraffning, förföljelse eller urskillningslös väpnad konflikt). I likhet med analysen ovan angående flyktingar, alternativt skyddsbehövande och humanitärt skäl på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter, är svaret ja. Det betyder att utlänningen måste ansöka om fortsättning av uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder i samband eller innan hen ansöker om permanent uppehållstillstånd. Dessutom måste hen bevisa att dessa hinder är bestående för att beviljas permanent uppehållstillstånd.²²⁴

Försörjningskravet och möjligheten för undantag

Kravet på den enskilde att hen ska försörja sig själv gäller för alla ansökningar om permanent uppehållstillstånd. Flyktingar eller alternativt skyddsbehövande är inte undantagna. Kravet kan bli uppfyllt av egen anställning eller näringsverksamhet eller en kombination av dessa. Kravet kan inte uppfyllas om någon annan garanterar att utlänningen har tillräckliga medel.²²⁵ Bedömningen av om den enskilde kan försörja sig själv är framtidsytande, men tidigare inkomster kan beaktas för att göra den här framtidsytande bedömningen.²²⁶

Bestämmelsen i 5 kap. 8 § utlänningslagen tillåter några undantag från försörjningskravet. De gäller under de följande tre omständigheter: utlänningen är barn, utlänningen har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd, eller det finns särskilda skäl. Den sista omständigheten är allmän och kan omfatta alla. Den innebär en individuell bedömning i varje enskilt fall. I förarbetena har lagstiftaren givit några exempel när särskilda skäl kan uppstå. En utlänning kan till exempel ha en långvarig nedsättning av arbetsförmågan eller vara nära pensionsålder och ha svårigheter att hitta anställning.²²⁷ Förarbetena tillägger att undantaget också kan gälla om en person har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd under en längre tid och trots alla ansträngningar inte har lyckats uppfylla försörjningskravet. Migrationsverket har förklarat i sitt rättsliga ställningstagande att en lång vistelse i Sverige med tidsbegränsat

²²⁴ "Det bör noteras att personer som har verkställighetshinder som inte är bestående inte kan tillgoda räknas sig tid med tidsbegränsade uppehållstillstånd för att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd. Det skulle kunna leda till stötande resultat om personer som inte medverkar till verkställighet på olika sätt, och därför beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd, efter tre år skulle kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd." En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, s. 328.

²²⁵ Migrationsverket Rättsligt ställningstagande, Särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd, RS/084/2021, 20 juli 2021, s. 12.

²²⁶ Migrationsverket Rättsligt ställningstagande, Särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd RS/084/2021, 20 juli 2021, s. 11.

²²⁷ Prop. 2020/21:191, s. 75.

uppehållstillstånd inte kan utgöra särskilt skäl att undanta personen från försörjningskravet.²²⁸ Som vi har nämnt i inledningen till rapporten är Migrationsverkets rättsliga ställningstagande dock inga formella rättskällor.

Utlänningens levnadssätt

Enligt 5 kap. 7 § utlänningslagen får permanent uppehållstillstånd endast beviljas om "det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas". Det här vandelskravet syftar till att undvika att personer som har begått brott eller i framtiden kan begå brott i landet kan beviljas permanent uppehållstillstånd.²²⁹

Rätt till permanent uppehållstillstånd

Bestämmelserna om beviljande av permanent uppehållstillstånd är fakultativa (utlänningen får beviljas permanent uppehållstillstånd), vilket betyder att den enskilde inte har rätt till permanent uppehållstillstånd. Däremot är flyktingar och alternativ skyddsbehövande *berättigade* till permanent uppehållstillstånd om de uppfyller alla krav. Det följer av 5 kap. 1 a § tredje stycket utlänningslagen, som fastslår under vilka villkor flyktingar och alternativ skyddsbehövande *ska* beviljas permanent uppehållstillstånd.

Fördelar

Det finns några fördelar när en utlänning har permanent uppehållstillstånd i jämförelse med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Tillståndet är giltigt så länge personen bor kvar i Sverige. Det betyder att personens skyddsbehov inte är relevant för att hen ska få fortsätta att vistas i Sverige. Även om hens omständigheter förändras eller omständigheterna i hemlandet förändras kan uppehållstillståndet inte upphöra eftersom det inte längre är beroende av dessa omständigheter. Ett permanent uppehållstillstånd kan enbart återkallas under särskilda villkor (t.ex. när en person har begått allvarligt brott).²³⁰ Andra fördelar som ett permanent uppehållstillstånd medför är att det är nödvändigt för att förvärva medborgarskap. Dessutom är en person som har permanent uppehållstillstånd undantagen från kravet på arbetstillstånd.

²²⁸ Migrationsverket Rättsligt ställningstagande, Särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd RS/084/2021, 20 juli 2021, s. 11.

²²⁹ Migrationsverket Rättsligt ställningstagande, Särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd, RS/084/2021, 20 juli 2021, s. 18.

²³⁰ Se *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk* SOU 2021:61.

5.3 En generell översikt över regler för permanent uppehållstillstånd i EU:s medlemsländer

Som förklaras i avsnitt 3.1. och 3.2 kräver varken EU-rätten eller FN:s flyktingkonvention att skyddsbehövande tillhandahålls ett permanent uppehållstillstånd. Som förklaras i avsnitt 3.3 utfärdar de allra flesta EU-länder inte permanenta uppehållstillstånd direkt vid första beslutstillfället så snart flyktingstatus eller alternativt skydd har beviljats. Slovenien och Slovakien kan betraktas som undantag. I Slovenien fungerar det positiva beslutet om att bevilja flyktingstatus som ett permanent uppehållstillstånd. Detta beror på att det identitetskort som intygar flyktingens uppehållstillstånd utfärdas med en giltighetstid på tio (10) år och kan förlängas utan svårighet innan det löper ut.²³¹ I Slovakien får erkända flyktingar automatiskt ett uppehållstillstånd utan tidsbegränsning, vilket ger dem samma rättigheter som slovakiska medborgare.²³²

Uppهållstillstånd som är tidsbegränsade i början kan dock i flera länder (till exempel Frankrike, Nederländerna, Polen och Tyskland) bli permanenta vid den första förlängningen eller efter flera förlängningar.

Det finns ingen enhetlig praxis i EU vad gäller kraven för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. I vissa länder är exempelvis språkkunskaper ett krav. Andra länder kräver integration i samhället eller egen försörjning. I många fall ställs det också ett krav på vandel (Nederländerna, Frankrike). I Ungern ska permanenta uppehållstillstånd tillhandahållas under exceptionella omständigheter. Migrationsmyndigheterna i Ungern får själva bedöma när sådana omständigheter är uppfyllda.²³³

Det bör noteras här att i alla EU-länder har flyktingar och personer med subsidiärt skydd rätt att ansöka om ställning som varaktigt bosatta. Villkoren för att få sådan ställning återspeglar de villkor som krävs enligt EU-direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Dessa villkor är fem års sammanhängande bosättning, tillräckliga resurser för att täcka även familjemedlemmar, försäkring och integration. Vissa länder kräver boende. De flesta länder förutsätter att en ställning som varaktigt bosatta ska utfärdas om

²³¹ Se ECRE, AIDA Country Report: Slovenia 2021 Update (maj 2022) s. 92.

²³² Se Slovakiens inrikesministerium, avdelningen för europeisk integration och rättstillnärmning, Vladimir Kotulic, augusti 1998 och flyktinglagen, 13 §, punkt 2 och 17 §, punkt 1 https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/slovak_en.htm UNHCR talar också om permanent uppehållstillstånd <https://help.unhcr.org/slovakia/asylum/> [hämtad 9 juni 2022].

²³³ Sektion 36(1) 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról. ECRE, AIDA Country Report: Hungary 2020 Update (april 2021) s. 115.

den sökande inte utgör en säkerhetsrisk. Hur den sökande bevisar integration kan variera från land till land, inklusive till exempel godkända språk- och historieprov. I de flesta länder är möjligheterna att få ställning som varaktigt bosatta eller permanent uppehållstillstånd tillämpliga för dem som beviljats skydd av humanitära skäl, om de kan uppfylla kravet på bosättning (fem års sammanhängande vistelse).²³⁴

Permanent uppehållstillstånd i dansk asylrätt

Ett permanent uppehållstillstånd kan beviljas först efter att utlänningen har bott minst åtta (8) år i Danmark och under hela denna period haft uppehållstillstånd.²³⁵ Utlänningen ska också uppfylla vissa krav, bl.a. på språkkunskaper, egen försörjning och arbete. Utlänningen får inte ha begått något brott med fängelse i minst sex (6) månader i straffskalan. Kravet på kunskaper i danska språket anses vara uppfyllt om utlänningen har klarat ett språktest på nivå 2 eller ett språktest på motsvarande eller högre nivå.²³⁶

Personer som vill få permanent uppehållstillstånd i Danmark får inte vara skuldsatta gentemot det offentliga.²³⁷ För att få permanent uppehållstillstånd ska personen inte ha beviljats offentliga bidrag enligt lagen om aktiv socialpolitik eller integrationslagen. Några former av stöd kan dock undantas. Det handlar om stöd i form av mindre individuella förmåner som inte är direkt relaterade till förmåner som kan likställas med lön eller pension eller ersätta dem.²³⁸ För att få permanent uppehållstillstånd ska utlänningen dessutom ha haft heltidsarbete. En utlänning kan också uppfylla kravet på försörjning om hen har bedrivit eget företag i minst tre (3) år och sex (6) månader under de senaste fyra (4) åren.²³⁹

Permanent uppehållstillstånd i tysk asylrätt

Efter tre (3) år av laglig bosättning i Tyskland kan ett permanent uppehållstillstånd (Niederlassungserlaubnis) beviljas, om BAMF inte inleder ett förfarande för att återkalla en persons skyddsstatus och om vissa ytterligare krav (t.ex. att personen till övervägande del kan försörja sig själv och har tillräckliga kunskaper i tyska) är uppfyllda.²⁴⁰ Om kraven för

²³⁴ För närmare detaljer, se European Migration Network (EMN) Synthesis Report "Comparative overview of national protection statuses in the European Union (EU) and Norway", maj 2020.

²³⁵ En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, sida 147.

²³⁶ En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, sida 147.

²³⁷ En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, sida 147.

²³⁸ En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, sida 147.

²³⁹ Artikel 11 danska utlänningslagen.

²⁴⁰ En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, sida 145.

permanent uppehållstillstånd inte uppfylls, förlängs det tidsbegränsade uppehållstillståndet med tre (3) år.²⁴¹ Personer med alternativt skydd beviljas uppehållstillstånd som gäller i ett (1) år. Tillståndet förlängs automatiskt (med två (2) år i taget), om inte skyddsbehovet har upphört. Efter två (2) förlängningar, dvs. efter sammanlagt fem (5) år, beviljas permanent uppehållstillstånd om vissa krav på t.ex. egen försörjning och språkkunskaper är uppfyllda.²⁴² Samma regler som gäller för alternativt skyddsbehövande gäller för personer som får uppehållstillstånd på nationellt reglerade skyddsgrunder.

I Tyskland kan flyktingar därmed få permanent uppehållstillstånd tidigast efter tre (3) år och alternativt skyddsbehövande tidigast efter fem (5) år. Som redan nämnts måste vissa krav vara uppfyllda. Kraven inkluderar språkrav, krav på grundläggande kunskaper om landets rättsliga och samhällsliga ordning och levnadsförhållanden, samt krav på viss egen försörjning.²⁴³

Dessa krav är formulerade på olika sätt för flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande. Flyktingar som ansöker om permanent uppehållstillstånd efter tre (3) år måste bevisa att de har integrerats i samhället på ett utmärkt sätt. Det betyder att de måste uppfylla ett krav på språkkunskaper som motsvarar nivå C1 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk.²⁴⁴ Om flyktingen har klarat en integrationskurs, anses detta krav uppfyllt.²⁴⁵ De måste också kunna täcka den "övervägande delen" av levnadskostnaderna och måste bevisa att de har tillräckligt med boendetrymme för sig själva och sina familjer.²⁴⁶

Om en flykting inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd vid den första förlängningen av det första treåriga uppehållstillståndet utfärdas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som också gäller i tre (3) år.²⁴⁷

Flyktingar som ansöker om permanent uppehållstillstånd efter sammanlagt fem (5) år måste bevisa att de kan täcka "större delen" av levnadskostnaderna, kan tala grundläggande tyska (nivå A2) och har en lämplig bostad för sig själva och sina familjer.

²⁴¹ En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, sida 145.

²⁴² En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, sida 145.

²⁴³ En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, sida 150.

²⁴⁴ En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, sida 150.

²⁴⁵ En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, sida 150.

²⁴⁶ Sektion 26.3 lagen om uppehållstillstånd.

²⁴⁷ En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, sida 151.

För alternativt skyddsbehövande gäller delvis andra regler.²⁴⁸ Permanent uppehållstillstånd kan tidigast beviljas efter sammanlagt fem (5) år av laglig bosättning, om den sökandes språkkunskaper motsvarar nivå B1 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk. Personen måste också ha ett socialförsäkringspliktigt arbete och ett lämpligt boende.²⁴⁹

Permanent uppehållstillstånd i grekisk asylrätt

Grekland tillhandahåller inga möjligheter för skyddsbehövande att få permanent uppehållstillstånd.²⁵⁰ Enligt artikel 89 i migrationslagen är tredjelandsmedborgare, i linje med EU-direktivet, berättigade till ställning som varaktigt bosatta om de har vistats lagligt i Grekland under fem (5) år i följd innan ansökan om långtidsbosättning lämnas in. För personer som omfattas av internationellt skydd omfattar beräkningen av den femåriga uppehållstiden hälften av perioden mellan inlämnandet av asylansökan och beviljandet av skydd, eller hela perioden om asylförfarandet tagit mer än arton (18) månader.²⁵¹

Frånvaroperioder beaktas inte vid fastställandet av femårsperioden, förutsatt att de inte överstiger sex (6) på varandra följande månader och tio (10) månader totalt, inom femårsperioden.²⁵²

För att få status som varaktigt bosatt måste personer som omfattas av internationellt skydd även uppfylla ytterligare tre villkor. För det första måste de ha tillräcklig inkomst för att täcka sina behov och sin familjs behov. Inkomsten måste tjänas in utan att personen behöver vända sig till landets sociala biståndssystem. Inkomsten får inte vara lägre än årsinkomsten för en anställd med minimilön, i enlighet med nationella lagar, ökad med 10 procent för alla familjemedlemmar, även med hänsyn till eventuella belopp från vanliga arbetslöshetsersättningar. Familjemedlemmarnas bidrag beaktas också vid beräkningen av inkomsten. Det andra kravet som måste uppfyllas för att få status som varaktigt bosatt är tillgång till fullständig sjukförsäkring, som garanterar alla förmåner för motsvarande kategori av försäkrade medborgare. Sjukförsäkringen måste även täcka utlänningens familjemedlemmar. Det tredje kravet som måste uppfyllas handlar om integration. Utlänningen måste vara integrerad i det grekiska samhället, vilket

²⁴⁸ En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, sida 151.

²⁴⁹ Ibid ECRE, AIDA Country Report: Germany 2021 Update (april 2022) s. 161–162. En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54, sida 151.

²⁵⁰ EU-medborgare och tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till grekiska medborgare har möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd i Grekland.

²⁵¹ Artikel 89.2 L 4251/2014.

²⁵² Artikel 89.3 L 4251/2014.

kan bevisas genom bland annat "goda kunskaper i det grekiska språket, kunskap om delar av den grekiska historien och den grekiska civilisationen".²⁵³

²⁵³ Artikel 90.2a L 4251/2014. För närmare detaljer, se ibid ECRE, AIDA Country Report: Greece 2021 Update (maj 2022) s. 230–231.

5.4 Slutsatser

Tabell 8 Villkor för permanent uppehållstillstånd

	Tidpunkt	Tids-period	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 (tilldelar inte permanent uppehållstillstånd, utan status som långtidsbosatt istället)	obestämd	efter minst 5 år	ja	ja	ja

Mot bakgrund av de olika villkor som ställs för att få permanent uppehållstillstånd finns det en risk för långvariga tillfälliga uppehållstillstånd.²⁵⁴ Men eftersom det saknas en enhetlig praxis i olika länder i fråga om kravet för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas, ser riskerna olika ut i de olika länderna. Till exempel är Danmark mycket krävande angående möjligheten för en person att få permanent uppehållstillstånd. Danmark verkar också ställa krav som inte är speciellt flexibla. Ett exempel är att personen inte får ha begått brott i straffskalan med

²⁵⁴ En risk som regeringen har erkänt. Se prop. 2020/21:191 s. 57.

fängelse i minst sex månader eller mer för att få permanent uppehållstillstånd. Om man jämför med den svenska lagstiftningen hänvisar den inte till någon särskild straffskala, utan till vandelskrav, utlänningens levnadssätt, synnerligen grova brott eller ovarsamhet som kan anses utgöra en fara. Den tyska lagstiftningen liknar den svenska i det här avseendet eftersom den tillåter flexibilitet. De tyska och svenska lagstiftningarna liknar varandra även i ett annat avseende: de innehåller särskilda regler för att bevilja av permanent uppehållstillstånd för flyktingar och andra skyddsbehövande. Detaljerna i reglerna skiljer sig åt, men vi vill ändå lyfta fram att det finns särskilda regler gällande flyktingar och andra skyddsbehövande.

Länderna ställer krav på en viss period av laglig bosättning i landet, försörjning och levnadssätt. Periodernas längd skiljer sig dock åt i de olika länderna. Danmark, Tyskland och Grekland kräver även språkkunskaper. Sverige har ännu inte gjort detta. Kravet på språkkunskaper och försörjningskravet syftar till att utlänningen ska integrera sig i samhället. Men varje land har olika metoder för att bedöma om integrationen har varit framgångsrik för att få permanent uppehållstillstånd. De olika länderna bedömer på olika sätt om och hur bidrag från det nationella sociala systemet kan spela roll i bedömningen av egen försörjning. Dessutom tar olika länder olika ställning angående beräkning av inkomster från utlänningens familjemedlemmar. I Grekland beaktas till exempel familjemedlemmarnas bidrag vid bedömningen av om utlänningen uppfyller försörjningskravet. De andra länderna, inklusive Sverige, gör inte det. Detta återspeglar olika uppfattningar om vad integration innebär.

Familjeåterförening

Rätten till familjeåterförening har olika aspekter som måste beaktas. En viktig aspekt rör de krav som anknytningspersonen måste uppfylla. Vilka krav som ställs på anknytningspersonen kan bero på hans status – är anknytningspersonen en flykting, en alternativt skyddsbehövande eller en person som inte kan utvisas på grund av ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder? En annan viktig aspekt gäller vilka familjemedlemmar som kan vara berättigade till anhöriginvandring. En tredje aspekt är vilka krav som ställs på familjemedlemmar. En fjärde aspekt avser typen av uppehållstillstånd som gäller för familjemedlemmar, dvs. hur länge tillståndet kan gälla, på vilket sätt tillståndet är beroende av anknytningspersonens tillstånd eller under vilka villkor kan tillståndet upphöra.

6.1 Familjeåterförening i EU:s asylrätt

EU:s familjeåterföreningsdirektiv fastställer villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligt i medlemsländerna.²⁵⁵ Direktivet innehåller både obligatoriska och fakultativa bestämmelser. De sistnämnda kan betraktas som rekommendationer, som medlemsländerna kan välja att följa. Det bör också nämnas att även om direktivet innehåller obligatoriska regler påverkar detta inte medlemsländernas möjligheter att ha mer förmånliga regler.²⁵⁶ Allt detta innebär att reglerna för familjeåterförening varierar mellan de länder som omfattas av direktivet. Direktivet tillåter dessa variationer. Trots möjligheterna till variationer säkerställer de obligatoriska minimireglerna i direktivet en rättighet till återförening av kärnfamiljen. Det betyder att om vissa villkor är uppfyllda har utlänningar rätt att återförenas med sin kärnfamilj.

Familjeåterföreningsdirektivet innehåller vissa bestämmelser (artiklarna 9 till 12) som specifikt gäller flyktingars rättighet till familjeåterförening. Direktivet gäller däremot inte för alternativt skyddsbehövande eller när anknytningspersonen har tillstånd att vistas i ett medlemsland på grund av landets internationella förpliktelser eller nationell lagstiftning (se artikel 3.2 c). Det innebär att EU-medlemsstaterna är bundna av de miniminormer som

²⁵⁵ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

²⁵⁶ Artikel 3.5 EU:s familjeåterföreningsdirektiv.

direktivet fastställer vad som gäller flyktingar.²⁵⁷ Men EU har inga miniminormer för familjeåterförening till anknytningspersoner som är alternativt skyddsbehövande eller som har humanitära skäl.

Vilka villkor måste uppfyllas enligt EU:s familjeåterföreningsdirektiv för att en flykting ska beviljas familjeåterförening? För att besvara den här frågan kan vi göra åtskillnad mellan allmänna villkor som gäller för alla tredjelandsmedborgare inklusive flyktingar, och särskilda villkor som gäller endast för flyktingar. Ett allmänt villkor som också kan tillämpas på flyktingar är att anknytningspersonen ska ha ett uppehållstillstånd som är giltigt under minst ett år *och* ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd. Det är avgörande hur begreppet "välgrundade utsikter" tolkas.²⁵⁸ I detta sammanhang är det relevant att ta del av artikel 12.2 i direktivet, som rekommenderar att medlemsländerna inte ska kräva att flyktingar ska ha vistats på deras territorium under en viss tid innan de kan återförenas med sina familjemedlemmar.

Försörjningskrav ska enligt artikel 12.1 i familjeåterföreningsdirektivet inte ställas som villkor för att make, maka eller underåriga barn ska få återförenas med en flykting. Medlemsländerna får dock kräva att flyktingar uppfyller villkoren om försörjning i artikel 7.1 i direktivet om ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats. Artikel 12 a i direktivet tillåter medlemsländerna att ställa försörjningskrav för att tillåta flyktingar att återförenas med sina familjemedlemmar om familjeåterförening är möjlig i ett tredjeland, dvs. ett land utanför EU, till vilket anknytningspersonen och/eller familjemedlemmen har särskild anknytning. Dessutom tillåter artikel 9.2 i direktivet att medlemsländerna ställer försörjningskrav om flyktingars familjeband inte har etablerats innan inresan.

Artikel 4 i EU:s familjeåterföreningsdirektiv innehåller ytterligare allmänna villkor som reglerar vilka familjemedlemmar en anknytningsperson får återförenas med. Dessa inkluderar make/maka och underåriga barn. Enligt artikel 10.2 i direktivet kan medlemsländerna tillåta återförening med andra släktingar som är beroende av en flykting för sin försörjning. Men EU-rätten innebär inte en förpliktelse för medlemsstaterna i det här avseendet.

²⁵⁷ EU:s familjeåterföreningsdirektiv gäller i alla EU-länder utom Irland och Danmark.

²⁵⁸ Varken direktivet eller EU-domstolens praxis ger någon vägledning om vad välgrundade utsikter betyder mer konkret.

6.2 Artikel 8 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna

Enligt artikel 8 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för privat- och familjeliv. Denna rätt innebär inte en förpliktelse för konventionsstaterna att tillåta utlänningar att inresa eller vistas på deras territorium. Däremot kan ett lands beslut innebära att en familj splittras eller hindras från att leva tillsammans. Beslutet kan därför påverka rätten till familjeliv och anses som en inskränkning av denna rätt. Frågor angående familjeåterförening av utlänningar omfattas följaktligen av tillämpningsområdet för artikel 8 i Europakonventionen. Dessutom finns det en omfattande rättspraxis utvecklad av Europadomstolen angående frågan om utlänningars rätt till familjeliv.²⁵⁹

Det viktigaste som framgår av denna rättspraxis är att eftersom rätten till familjeliv inte är absolut, kan åtnjutande av rätten inskränkas under vissa omständigheter. Artikel 8.2 i Europakonventionen fastställer under vilka omständigheter en inskränkning *inte* ska betraktas som en överträdelse av rätten till familjeliv:

Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 8.2 i Europakonventionen ställer tre krav som inskränkningsåtgärder måste uppfylla för att inte betraktas som en överträdelse av rätten till familjeliv: stöd av lag, legitimt ändamål och nödvändighet. Europadomstolen har utvecklat principer som styr hur dessa krav ska tolkas. Det första kravet är stöd av lag. Normalt uppfyller staterna detta krav eftersom de har lagar som reglerar invandring, inklusive invandring av familjemedlemmar. Det andra kravet som ställs i artikel 8.2 i Europakonvention är att inskränkningsåtgärderna måste syfta till att uppnå legitima ändamål. Artikel 8.2 i Europakonventionen hänvisar till sex legitima ändamål. Upprättande av en kontrollerad invandring är inte uttryckligen inkluderad som ett legitimt ändamål i artikel 8.2. Europadomstolen har dock bekräftat att konventionsstaterna har rätt, utan överträdelse av deras fördragsenliga

²⁵⁹ Se Costello, C., *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law* (Oxford University Press 2016) 112.

åligganden, att kontrollera utlänningars inresa till och vistelse på deras territorium.²⁶⁰ Den här rätten för konventionsstaterna är faktiskt en viktig utgångspunkt när Europadomstolen tolkar och tillämpar artikel 8.²⁶¹ Europadomstolen har i många avgöranden slagit fast att artikel 8 inte medför en övergripande skyldighet för ett land att respektera migranternas val av bosättningsland och att tillåta familjeåterförening på sina territorier.²⁶² Upprättande av en kontrollerad invandring kan därför anses som ett ändamål som omfattas av några andra legitima ändamål som lydelsen av artikel 8.2 uttryckligen hänvisar till. En kontrollerad invandring kan anses omfattas av ändamålet att säkerställa landets ekonomiska välbefinnande eller att skydda andra personers fri- och rättigheter. Det följer av Europadomstolens rättspraxis att det är lätt att erkänna att invandringskontroll är ett legitimt ändamål som staterna kan sträva efter.

Det tredje kravet som artikel 8.2 i Europakonvention ställer på konventionsstaterna är det viktigaste. Som framgår från lydelsen av artikel 8.2 måste inskränkningar av rätten till familjeliv vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. För att avgöra om inskränkningar är nödvändiga gör Europakonventionen i varje särskilt fall en avvägning mellan de relevanta inblandade intressena. Två motsatta intressen står på spel. Å ena sidan finns individens intresse att åtnjuta familjeliv. Å andra sidan finns det motstående allmänna intresset av att upprätthålla en kontrollerad invandring. Denna intresseavvägning innebär att en vägran att tillåta familjeåterförening, som betyder att en person inte kan åtnjuta familjeliv, måste stå i rimlig proportion till det allmänna intresset.²⁶³ Bedömningen av om det finns en rimlig proportion är beroende av vikten av de olika inblandade intressena och vilka nyttor och skador som uppstår för dessa intressen. Detta innebär med nödvändighet en individuell bedömning, eftersom situationen är olika för varje utlänning som åberopar rätten till familjeliv. Det gör det svårt att inrätta allmänna regler som gäller för alla.

Trots den här svårigheten framgår det av Europadomstolens rättspraxis att det finns några allmänna regler som kan följas. Bedömningen av om det finns en rimlig proportion ska inkludera ett övervägande av i vilken utsträckning familjelivet hindras, vilken anknytning till konventionsstaten som familjemedlemmarna har och om det finns oöverstigliga hinder för familjeliv i

²⁶⁰ Se Stoyanova, V., "Populism, Exceptionality, and the Right to Family Life of Migrants under the European Convention on Human Rights" 2018 10(2) *European Journal of Legal Studies* 83.

²⁶¹ *M.A. mot Danmark*, ansökan nr 6697/18, 9 juli 2021, punkt 131.

²⁶² *Nunez mot Norge*, ansökan nr 55597/09, 28 juni 2011, punkt 66.

²⁶³ MIG 2018:4.

hemlandet samt om det finns omständigheter som rör immigrationskontroll eller överväganden med hänsyn till offentliga intressen som talar mot familjeåterförening.²⁶⁴ Principen om barnets bästa kan vara avgörande i bedömningen. Europadomstolen har dock förtydligat att den principen inte är kategorisk. Om den var kategorisk, skulle principen betyda att alla barn som skulle kunna få ett bättre liv i en konventionsstat, måste beviljas inresa. Artikel 8 i Europakonventionen kan dock inte tolkas på det sättet.

En viktig fråga som måste behandlas här är om artikel 8 i Europakonventionen och den proportionalitetsbedömning som den kräver, bör tillämpas annorlunda i fall som gäller flyktingar och andra skyddsbehövande. Bör det finnas en särreglering av möjligheten för familjeåterförening när rätten till familjeliv åberopas av flyktingar och andra skyddsbehövande? Den här frågan behandlades av Europadomstolen i målet *M.A. mot Danmark*, nr 6697/18. Målet gällde en syrisk medborgare. Hans hustru nekades uppehållstillstånd i Danmark av de danska myndigheterna. Han hade status som tillfälligt skyddsbehövande i Danmark, vilket innebar att han måste vänta tre år innan han kunde återförenas med sin fru. Europadomstolen slår fast att det inte finns skäl att ifrågasätta en särskild behandling av flyktingar i jämförelse med andra skyddsbehövande som har en skyddsstatus (som den status sökanden i målet hade). Det innebär att Europadomstolen inte ifrågasätter att flyktingar kan behandlas på ett fördelaktigare sätt i jämförelse med andra skyddsbehövande när det gäller möjligheten till familjeåterförening.²⁶⁵ Ändå fann Europadomstolen att Danmark har brutit mot artikel 8 i Europakonventionen eftersom tre år var för lång tid att vänta på familjeåterförening i det enskilda fallet.

Trots det ovannämnda tillvägagångssätt som innebär att flyktingar kan ha en mer förmånlig ställning, kan Europadomstolen ännu inte fastställa om införandet av olika typer av villkor, såsom försörjningskrav, som i synnerhet begränsar familjeåterförening för flyktingar, överensstämmer med artikel 8 i Europakonventionen. Det pågående målet *Dabo mot Sverige* kommer att ge Europadomstolen en möjlighet att förklara denna fråga.²⁶⁶ Målet gäller en syrisk medborgare som beviljades flyktingstatus och permanent uppehållstillstånd i Sverige. Hans fru och fem barn befinner sig i Jordanien. De ansökte om tillstånd att flytta till Sverige för att återförenas med Dabo.

²⁶⁴ *Nunez mot Norge*, ansökan nr 55597/09, 28 juni 2011; *M.A. mot Danmark*, ansökan nr 6697/18, 9 juli 2021, punkterna 134–136.

²⁶⁵ *M.A. mot Danmark*, ansökan nr 6697/18, 9 juli 2021, punkt 177. I det specifika fallet beslutade dock Europadomstolen att tre års väntan för att återförenas med en familjemedlem inte är proportionellt.

²⁶⁶ *Dabo mot Sverige*, ansökan nr 12510/18, 9 oktober 2018.

Ansökan avslogs eftersom Dabo inte har uppfyllt alla villkor för att beviljas familjeåterförening. I synnerhet har villkoren angående försörjningskrav och bostad av tillräcklig storlek och godtagbar standard inte uppfyllts.

Sammanfattningsvis kräver Europakonventionens rätt till familjeliv en proportionalitetsavvägning mellan den enskildas rätt till familjeliv och statens intresse att reglera invandring. De regler som bestämmer under vilka villkor olika kategorier av utlänningar får återförenas med sina familjer och vilka begränsningar som kan införas i det här sammanhanget måste vara präglade av en proportionalitetsavvägning mellan de olika berörda intressena.

6.3 Familjeåterförening i svensk rätt

Tabell 9 Villkor för familjeåterförening i Sverige

	Typ av uppehållstillstånd som anknytningspersonen måste ha	Försörjningskrav	
allmänna villkor för tredjelandsmedborgare	uppehållstillstånd för bosättning i Sverige	ja möjlighet för undantag om det finns 'särskilda skäl'	
särskilda villkor gällande - flyktingar, - alternativ skyddsbehövande, - personer som inte kan utvisas på grund av synnerligen eller särskild ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder	tidsbegränsat uppehållstillstånd med välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid	2 möjligheter för undantag	
		gäller för flyktingar och alternativ skyddsbehövande	gäller för alla skyddsbehövande
		undantagna från försörjningskravet gällande skyddsbehövande under tre kumulativa villkor 1. ansökning inom 3 månader 2. familjeåterförening är inte möjligt i ett land utanför EU 3. sammanbott utomlands en längre tid och förhållandet är etablerat	möjlighet för undantag om det finns 'särskilda skäl'

Undantaget från kravet på uppehållstillstånd för bosättning i Sverige

Kapitel 5 i utlänningslagen reglerar frågan om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Lagen gör skillnad mellan, å ena sidan, återförening av en familj som anknytningspersonen redan har (5 kap. 3 §), och å andra sidan, bildande av en familj när anknytningspersonen vill föra in en utlänning i Sverige eftersom hen har för avsikt att ingå i förhållande med den utlänningen (5 kap. 3 a §). Den första situationen, som kan betraktas som familjeåterförening, kan inkludera två fall: när familjebanden knutits *före* anknytningspersonens inresa i Sverige och när familjebanden knutits *efter* anknytningspersonens inresa i Sverige. Båda fallen regleras på samma sätt av 5 kap. 3 § utlänningslagen. Denna bestämmelse gäller därför oavsett om familjebanden knutits före eller efter anknytningspersonens inresa.²⁶⁷

Först kommer vi att behandla situationer med familjeåterförening och därefter kommer vi att behandla situationer med familjebildning. Följande analys är begränsad till kärnfamiljen, dvs. föräldrar och barn. Därför kommer vi inte att diskutera möjligheterna till återförening med andra familjemedlemmar, som till exempel föräldrar eller syskon. Vi kommer inte heller att diskutera frågan om förlängning av uppehållstillstånd på grund av anknytning. Omständigheter när fortsatt uppehållstillstånd kan ges i fall där grunderna för det tidigare uppehållstillståndet har upphört behandlas inte heller. En annan avgränsning är att processuella frågor, som till exempel beviskrav och bevisbörda vid anknytningsärenden, inte behandlas.²⁶⁸

Familjeåterförening

Huvudregeln är att det krävs ett *uppehållstillstånd för bosättning i Sverige* för att vara anknytningsperson.²⁶⁹ Det är alltså inte tillräckligt för en utlänning att ha ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att återförenas med sina familjemedlemmar. När en utlänning har tidsbegränsat uppehållstillstånd,

²⁶⁷ I vissa fall får familjemedlemmar vars familjeband knutits *före* anknytningspersonens inresa i Sverige en mer förmånlig behandling. Se till exempel 5 kap. 3 d § tredje stycket utlänningslagen. I denna bestämmelse införs en presumtion om att ett förhållande är väl etablerat om äktenskapet ingåtts eller samboförhållandet förelegat *före* anknytningspersonens inresa i Sverige. Denna presumtion är viktig för att en flykting eller alternativt skyddsbehövande ska undantas från försörjningskravet som generellt gäller vid familjeåterförening.

²⁶⁸ Se Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Beviskravet i anknytningsärenden RS/030/2021 20 juli 2021.

²⁶⁹ 5 kap. 3 § utlänningslagen. Rapporten behandlar inte möjligheten för svenska medborgare att återförenas med familjemedlemmar.

innebär det att hen förväntas ha en kortare vistelse som inte kan rättfärdiga familjeåterförening.

Lagen tillåter ett undantag från den ovanstående regeln att anknytningspersonen måste ha uppehållstillstånd för bosättning i Sverige för att återförenas med sin familj. Undantaget gäller i omständigheter när anknytningspersonen är en flykting, alternativt skyddsbehövande, eller en person som inte kan utvisas på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller hinder mot verkställighet. Undantaget innebär att familjeåterförening kan tillåtas om anknytningspersonen har beviljats *ett tidsbegränsat uppehållstillstånd* som flykting, alternativt skyddsbehövande, eller person som inte kan utvisas på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller hinder mot verkställighet, och anknytningspersonen har *välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid*.

I nästa avsnitt kommer vi att förklara begreppet "välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid". Vad som är viktigt att förklara här är på vilket sätt den svenska lagstiftningen skiljer sig från EU:s familjeåterföreningsdirektiv. Till skillnad från artikel 3.1 i EU:s familjeåterföreningsdirektiv kräver utlänningslagen för det första inte att anknytningspersonen har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd. Istället krävs att anknytningspersonen har välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid. För det andra kan flyktingar och alternativt skyddsbehövande återförenas med sina familjemedlemmar under samma förutsättningar enligt utlänningslagen, till skillnad från EU:s familjeåterföreningsdirektiv. På det här sättet kan den svenska lagstiftningen anses som mer gynnsam än EU-rätten, eftersom EU:s familjeåterföreningsdirektiv inte är tillämpligt på anknytningspersoner som är alternativt skyddsbehövande eller som har tillhandahållits skydd på någon annan grund, till exempel internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsländerna.

Familjebildning

5 kap. 3 a § utlänningslagen reglerar möjligheten att en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av *avsikten* att bygga en familj i Sverige med en annan person (anknytningspersonen) som redan befinner sig i Sverige. Enligt den relevanta bestämmelsen i utlänningslagen får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har för *avsikt* att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person (anknytningspersonen) som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande, eller person som inte kan utvisas på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller hinder mot verkställighet, och som har *välgrundade*

utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid. Det finns två ytterligare krav som måste uppfyllas för att uppehållstillstånd ska beviljas i detta sammanhang: förhållandet framstår som *seriöst* och förhållandet har *etablerats redan i hemlandet*.²⁷⁰ Det finns inget krav på att anknytningspersonen och den andra personen redan ska ha bott tillsammans i hemlandet: "Genom bestämmelsen ges en möjlighet att beviljas uppehållstillstånd för t.ex. personer i samkönade relationer som inte har haft möjlighet att sammanbo i sina hemlandet."²⁷¹ Trots förklaringen att sammanboende i hemlandet inte krävs, kan villkoret att förhållandet måste vara etablerat medföra svårigheter. Förarbeten förklarar att "[b]edömningen av om ett förhållande är etablerat får göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall, där bl.a. längden på relationen är en av flera faktorer som kan tala för att relationen är etablerad".²⁷² En annan fråga som rör 5 kap. 3a§ utlänningslagen gäller skillnaden mellan seriositetsprövningen och prövningen av om förhållandet var etablerat i hemlandet. Det framgår av förarbetena att seriositetsprövningen, till skillnad från den sistnämnda prövningen, tar hänsyn till framtidsytande faktorer.²⁷³

Till sist bör det förklaras att den situation som vi har kallat familjebildning inte regleras av EU:s familjeåterföreningsdirektiv.

Välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid

Möjligheterna till familjeåterförening och familjebildning är beroende av det uppehållstillstånd som anknytningspersonen har i Sverige. Om anknytningspersonen är flykting, alternativt skyddsbehövande eller har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av hinder mot verkställighet, krävs det att anknytningspersonen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid. Bedömningen av om det finns välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid skiljer sig mellan de olika grupperna av anknytningspersoner (dvs. flykting, alternativt skyddsbehövande och så vidare).

²⁷⁰ 5 kap. 3 a §, utlänningslagen lägger till ett ytterligare krav: "inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges".

²⁷¹ Prop. 2020/21:191 s. 162.

²⁷² Prop. 2020/21:191 s. 162.

²⁷³ Prop. 2020/21:191 s. 162.

Bedömningen av utsikter gällande flyktingar och alternativt skyddsbehövande

I förarbetena förklaras att "[b]edömningen av om en flykting eller alternativt skyddsbehövande har välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid ska göras utifrån hur troligt det är att skyddsbehovet kvarstår vid den tidpunkt då den skyddsbehövande kan ansöka om ett permanent uppehållstillstånd, dvs. tidigast efter tre år".²⁷⁴ Sannolikheten att skyddsbehovet kvarstår efter tre år är därför avgörande. Den kan påverkas av de individuella skyddsskälerna och landinformationen. I sitt rättsliga ställningstagande har Migrationsverket förklarat att flyktingar har individuella skyddsskäl, som vanligen består under en längre tid och innebär att det i *normalfallet* finns välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid.²⁷⁵

Migrationsöverdomstolen har gett vägledning för hur bedömningen av utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid ska göras för alternativt skyddsbehövande.²⁷⁶ Bedömningen ska göras utifrån hur troligt det är att skyddsbehovet kvarstår när utlänningens nuvarande tillstånd löper ut och Migrationsverket måste bedöma om tillståndet kan förlängas. Kvarstående av skyddsbehovet är dock inte det enda övervägandet. Förarbeten tillägger att "möjligheten att få uppehållstillstånd under en längre tid på en annan grund bör kunna beaktas".²⁷⁷ Anknypningspersonen kan till exempel ha möjlighet att beviljas uppehållstillstånd på grund av arbete.²⁷⁸

Bedömningen av om en flykting eller alternativt skyddsbehövande har välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid påverkas *inte* av de utsikter som personen har att uppfylla de särskilda kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Det ska därför inte göras någon bedömning av anknypningspersonens utsikter att uppfylla kraven (t.ex. försörjningskrav) för ett permanent uppehållstillstånd.²⁷⁹

Bedömningen av utsikter gällande andra personer som inte har skyddsstatus

Till skillnad från flyktingar och alternativt skyddsbehövande har utlänningar som beviljats uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt

²⁷⁴ Prop. 2020/21:191 s. 161.

²⁷⁵ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Kravet på välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid RS/080/2021, 20 juli 2021, s. 5.

²⁷⁶ MIG 2018:19

²⁷⁷ Prop. 2020/21:191 s. 161.

²⁷⁸ MIG 2018:19.

²⁷⁹ SOU 2020:54, s. 254.

ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder ingen skyddsstatus som kan ligga till grund för bedömningen av om det finns välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid. Förarbeten förklarar att "bedömningen får istället göras utifrån hur troligt det är att det fortsatt finns en grund för uppehållstillstånd vid den tidpunkt då personen kan ansöka om ett permanent uppehållstillstånd, dvs. tidigast efter tre år".²⁸⁰ Därav följer att frågan som underbygger den bedömningen är om det är sannolikt att anknytningspersonen kommer att vara berättigad till permanent uppehållstillstånd om tre år. Det är en framåtsyftande bedömning. Den här bedömningen är inte begränsad till frågan om ömmande omständigheter eller verkställighetshinder kommer att kvarstå. Förarbeten förklarar att "även möjligheten att få uppehållstillstånd under en längre tid *på en annan grund* bör kunna beaktas".²⁸¹

Vidare förtydligas i förarbetena att "[e]n person som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § som *inte är bestående* kan normalt inte anses ha välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid".²⁸² Bedömningen av om verkställighetshinder är bestående är därför avgörande.

Undantag från försörjningskrav när anknytningspersonen är flykting eller alternativt skyddsbehövande

Enligt 5 kap. 3 b§ utlänningslagen får uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig och utlänningen samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Försörjningskravet ska innebära ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja *både sig själv och den anhörige* och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard *för sig och den anhörige*. Försörjningskravet är därför utvidgat till ett krav på att anknytningspersonen inte bara ska kunna försörja sig själv utan även den anhörige som ansöker om uppehållstillstånd. Försörjningskravet, som här anses omfatta både inkomster och bostad, är försett med ett antal undantag som behandlas nedan.

Först bör det dock förklaras att det måste göras åtskillnad mellan tillämpning av försörjningskravet vid bedömning av familjeåterförening och dess tillämpning vid bedömningen angående permanent uppehållstillstånd. Det finns två olika bedömningar som kan inkludera försörjningskrav. Det måste också förklaras att om försörjningskravet ingår i bedömningen av

²⁸⁰ Prop. 2020/21:191 s. 161.

²⁸¹ Prop. 2020/21:191 s. 161.

²⁸² Prop. 2020/21:191 s. 161.

familjeåterförening, innebär det att anknytningspersonen måste försörja inte bara sig själv, utan också sina familjemedlemmar.

Utgångspunkten är att flyktingar eller alternativt skyddsbehövande är undantagna från försörjningskravet för att kunna återförenas med sina familjemedlemmar. Om undantaget gäller, innebär det att det viktigaste övervägandet i bedömningen är om de har välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid. Detta betyder att kvarstående av skyddsbehovet är avgörande i bedömningen.

Undantaget gäller under vissa villkor som beskrivs i 5 kap. 3 d § utlänningslagen. Tre villkor måste vara uppfyllda *samtidigt* för att en skyddsbehövande ska kunna omfattas av undantaget. *För det första* måste ansökan om familjeåterförening göras inom tre månader efter det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Även om en ansökan görs inom tre månader finns det ett *andra* villkor: familjeåterföreningen får inte vara möjlig i ett land utanför EU. Det innebär att försörjningskravet gäller när familjeåterförening kan ske i ett land utanför EU om familjen har en särskild anknytning till detta land. Detta villkor har sitt ursprung i artikel 12.1 i EU:s familjeåterföreningsdirektiv. Men formuleringen i den svenska utlänningslagen är mer förmånlig för sökanden eftersom ordalydelsen i 5 kap. 3 d § utlänningslagen kräver att *familjen* har en särskild anknytning till ett land utanför EU. Det innebär ett högre krav för att denna punkt ska vara uppfylld i jämförelse med lydelsen av artikel 12.1 i familjeåterföreningsdirektivet som hänvisar till en särskild anknytning till ett land utanför EU för referenspersonen och/eller familjemedlemmen. På det här sättet har Sverige antagit förmånligare bestämmelser, vilket är tillåtet enligt artikel 3.5 i familjeåterföreningsdirektivet.²⁸³ Begreppet "särskild anknytning" definieras inte. Det kan tolkas som förekomsten av familjeband, eller kulturella eller sociala band med landet.²⁸⁴

Även om det inte finns något sådant land och en ansökan görs inom tre månader, finns det ett *tredje* villkor för att undantaget ska gälla: utlännings- och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid och förhållandet är väl etablerat. Det innebär att försörjningskravet gäller när utlännings- och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat. Förarbetena förklarar att det tredje villkoret enbart avser relationer

²⁸³ Se också Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Försörjningskravet i 5 kap. 3 b § utlänningslagen RS/081/2021, 20 juli 2021, s. 20.

²⁸⁴ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om riktlinjer för tillämpning av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, s. 23–24.

mellan makar eller sambor, eller blivande makar eller sambor.²⁸⁵ 5 kap. 3 d § utlänningslagen tillägger att ett förhållande antas vara väletablerat om familjemedlemmen är anknytningspersonens make eller sambo och äktenskapet har ingåtts eller samboförhållandet förelegat *före* anknytningspersonens inresa i Sverige.

Undantag från försörjningskrav om det finns särskilda skäl

Utöver det undantag som regleras av 5 kap. 3 d § utlänningslagen finns det ytterligare möjligheter att undanta anknytningspersoner från försörjningskravet. Dessa möjligheter regleras av 5 kap. 3 f § utlänningslagen. Bestämmelsens lydelse är formulerad på ett generellt sätt. Det innebär att möjligheten inte är begränsad till vissa kategorier av anknytningspersoner. Undantaget kan vara relevant för till exempel flyktingar som inte har ansökt inom tremånadersfristen²⁸⁶ eller för anknytningspersoner som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder. Bestämmelsen ger möjlighet att helt eller delvis medge undantag från huvudregeln om försörjningskrav. Undantaget utgör en ventil som gäller om det finns *särskilda skäl*. Undantaget blir relevant när personer har rätt att återförenas med sina familjemedlemmar enligt utlänningslagen men av olika skäl inte kan uppfylla försörjningskravet (dvs. en viss inkomst och en bostad av tillräcklig storlek och standard).

Begreppet "särskilda skäl" innebär en restriktiv tillämpning av undantaget när det kan vara orimligt att uppställa försörjningskrav.²⁸⁷ Det kan vara fallet när nekandet av familjeåterförening strider mot Sveriges konventionsåtagande, som artikel 8 i Europakonventionen. Detta åtagande innebär att myndigheterna måste bedöma varje enskilt fall, ta i beaktande alla relevanta omständigheter i fallet och, som förklaras i avsnitt 6.2, göra en proportionalitetsbedömning. Därav följer att det inte är möjligt att mer generellt räkna upp alla fall när det inte är rimligt att uppställa försörjningskrav.

²⁸⁵ Prop. 2020/21: 191, s. 164.

²⁸⁶ Migrationsöverdomstolen har uttalat att den bestämmelsen bör tillämpas så att en flykting ska undantas från försörjningskravet om det på grund av särskilda omständigheter är objektivt sett ursäktligt att ansökan om familjeåterförening lämnas in efter att tremånadersfristen har löpt ut (MIG 2021:5). Se också prop. 2020/21: 191, s. 111. Av statistik från Migrationsverket framgår att det finns ett icke obetydligt antal anhöriga till skyddsbehövande som inte ansöker om återförening inom tre månader från att anknytningspersonen fick uppehållstillstånd och som därför omfattas av försörjningskravet. Se SOU 2020:54, 290.

²⁸⁷ Prop. 2020/21:191, s. 112.

6.4 En generell översikt över regler för familjeåterförening i EU:s medlemsländer

Det finns skillnader mellan EU:s medlemsländer när det gäller krav på familjeåterförening. I de flesta länder är anknytningspersonens make/maka eller partner och minderåriga barn berättigade till familjeåterförening. Anknytningspersonens föräldrar och äldre barn med någon form av funktionshinder eller hälsoproblem kan också vara berättigade till familjeåterförening i vissa länder.

Vissa länder (t.ex. Ungern, Grekland, Tyskland, Nederländerna) tillämpar tremånadersgränsen för att sökande ska få sin ansökan prövad inom en mer förmånlig ram för familjeåterförening. För att åtnjuta dessa mer förmånliga villkor för familjeåterförening måste anknytningspersonen ansöka om familjeåterförening inom tre (3) månader efter att ha beviljats skydd eller efter att beslutet att bevilja internationellt skydd har vunnit laga kraft. Om anknytningspersonen har ansökt inom den tremånaderstidsperioden, behöver hen inte bevisa att hen kan täcka levnadskostnaderna för sig själv och sin familj och att de har tillräckligt med bostadsutrymme eller sjukförsäkring. Om anknytningspersonen inte ansöker om familjeåterförening inom tre (3) månader, tillämpas de allmänna reglerna för familjeåterförening, vilket innebär att familjen måste uppfylla strängare krav, som minimiinkomst, lämpligt boende och försäkring.

Vissa länder tillämpar samma regler för flyktingar och personer med alternativt skydd (t.ex. Polen, Nederländerna, Italien, Frankrike, Slovakien). Andra länder utesluter personer med alternativt skydd (t.ex. Malta, Grekland, Cypern).

Familjeåterförening i dansk asylrätt

Danmark är inte bundet av EU:s familjeåterföreningsdirektiv. Danmark har minst begränsningar för flyktingars möjligheter att återförenas med sina familjemedlemmar. Den nationella lagstiftningen gör t.ex. ingen åtskillnad mellan familjekopplingar som har etablerats före eller efter det att en flykting har inrest i landet. Anknytningskravet används inte och ett generellt undantag från integrationskrav gäller för flyktingar. Flyktingarna är också undantagna från ansökningsavgifter och krav på självförsörjning. Danmark är det skandinaviska land som har de strängaste reglerna för familjeåterförening för personer som omfattas av alternativt skydd.²⁸⁸

²⁸⁸ Norsk organisasjon for asyløkere (NOAS), *Realizing Refugees' Right to Family Unity. The challenges to family reunification in Norway, Sweden and Denmark* (2019) s. 12.

I enlighet med de förändringar i utlänningslagen som infördes i februari 2016 är personer som har tillfälligt alternativ skyddsstatus hindrade från att få tillgång till familjeåterförening i tre (3) år. Denna begränsning överklagades i Europadomstolen som fastslog att begränsningen utgör en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen.²⁸⁹

Det bör också läggas till att begreppet familj har definierats på ett ganska begränsat sätt. På grund av detta kan barn som är över 15 år nekas familjeåterförening.²⁹⁰

Familjeåterförening i tysk asylrätt

Personer med flyktingstatus har en privilegierad ställning jämfört med andra tredjelandsmedborgare i Tyskland när det gäller familjeåterförening. Flyktingar behöver inte bevisa att de kan täcka levnadskostnaderna för sig själva och sina familjer och att de har tillräckligt med boendetrymme. För att åtnjuta dessa mer förmånliga villkor för familjeåterförening måste flyktingar meddela myndigheterna inom tre (3) månader efter det att flyktingstatusen har blivit obestridlig (slutlig) att de önskar återförenas med en nära familjemedlem.²⁹¹

Om familjemedlemmar till flyktingar ansöker om familjeåterförening senare än tre (3) månader efter att statusförklaring har vunnit laga kraft, gäller de allmänna reglerna för familjeåterförening. I synnerhet måste flyktingar som bor i Tyskland bevisa att de kan täcka levnadskostnaderna för sig själva och sina familjer och att de har tillräckligt med boendetrymme.

För familjeåterförening av makar finns det ett ytterligare krav, nämligen att båda makarna ska vara minst 18 år gamla. Flyktingar kan åtnjuta en viktig förmån angående möjligheten till familjeåterförening oavsett om förfarandet för familjeåterförening inleds inom tremånadersperioden eller vid ett senare tillfälle. Förmånen är att makar till flyktingar som vill flytta till Tyskland genom familjeåterförening inte behöver bevisa att de har grundläggande språkkunskaper i tyska.²⁹²

År 2018 avskaffades rätten till familjeåterförening för personer som omfattas av subsidiärt skydd. Istället för rätten till familjeåterförening kan familjemedlemmar till subsidiärt skyddsbehövande ansöka om visum. Högst 1

²⁸⁹ *MA mot Danmark*, ansökan nr 6697/18, 9 juli 2021.

²⁹⁰ UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries, *UNHCR recommendations to Denmark on strengthening refugee protection in Denmark, Europe and globally*, januari 2021 5.

²⁹¹ Avsnitt 29(2)(1) bosättningslagen.

²⁹² Avsnitt 30 bosättningslagen.

000 släktingar får beviljas visum för inresa i Tyskland varje månad.²⁹³ Detta innebär att de mer förmånliga villkor som gäller för familjeåterförening för flyktingar inte gäller för personer som omfattas av subsidiärt skydd. Istället kan personer med subsidiärt skydd bara åtnjuta en humanitär klausul, vilket innebär att familjeåterförening har blivit beroende av myndigheternas utrymme för skönmässiga bedömningar. Enligt denna humanitära klausul är endast medlemmar i den nära familjen (makar, registrerade partner, minderåriga ogifta barn, föräldrar till ensamkommande barn) berättigade till familjeåterförening. För att ingå i den månatliga kvoten på 1 000 visum krävs det att det humanitära skälet ska vara avgörande. Följande faktorer ingår i bedömningen av om humanitära skäl finns: 1) lång varaktighet av separation av familjemedlemmar, 2) separation av familjer med minst ett (minderårigt) ogift barn, 3) allvarliga risker för liv, lem eller personlig frihet för en familjemedlem som bor utomlands, 4) allvarlig sjukdom, vårdbehov eller allvarliga funktionsnedsättningar hos en familjemedlem som bor utomlands. Utöver de ovannämnda vägledande faktorer som styr bedömningen av om det finns humanitära skäl, kan barnets välfärd och "integrationsaspekter" (t.ex. språkkunskaper, förmåga att försörja sig) också beaktas.²⁹⁴

Om familjemedlemmar redan befinner sig i Tyskland och har ansökt om asyl samtidigt som den som beviljats skydd, beviljas de vanligtvis skyddsstatus samtidigt, ofta som en del av samma beslut, inom begreppet "familjeasyl". Detta gäller för båda grupper, dvs. både för flyktingar och personer som har subsidiärt skydd.²⁹⁵

Familjeåterförening i grekisk asylrätt

Enlig den grekiska lagstiftningen har endast flyktingar rätt att ansöka om återförening med familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare, om de befinner sig i sitt hemland eller i ett annat land utanför EU. Definitionen av familjemedlemmar återspeglar definitionen i familjeåterföreningsdirektivet.

²⁹³ Avsnitt 36a bosättningslagen; avsnitt 104(13) bosättningslagen. Månadskvoten för visum har inte uppfyllts sedan den nya förordningen för personer som omfattas av subsidiärt skydd infördes, på grund av komplicerade förfaranden. Enligt statistiken beviljades endast 20 600 visum till familjemedlemmar till personer som omfattas av subsidiärt skydd mellan augusti 2018 och april 2021, vilket motsvarar 62 procent av det totala antalet på 33 000 visum som enligt lagen hade kunnat utfärdas under denna period. År 2021 utfärdades 5 958 visum, dvs. 50 procent av kvoten och ungefär 11 000 ansökningar om tid hos ambassader väntade på att behandlas i maj 2021. Se ECRE, AIDA Country Report: Germany 2021 Update (april 2022) s. 171.

²⁹⁴ För närmare detaljer, se <https://familie.asyl.net> [hämtad den 8 juni 2022].

²⁹⁵ ECRE, AIDA Country Report: Germany 2021 Update (april 2022) s. 173.

När en flykting ansöker om återförening med sin make och/eller sina barn, inom tre (3) månader från beslutet som beviljar flyktingstatus, krävs det att flyktingen tillhandahåller a) ett nyligen utfärdat intyg om familjestatus, födelsebevis eller någon annan officiellt översatt handling som bevisar familjebandet och/eller familjemedlemmarnas ålder, och b) en bestyrkt kopia av familjemedlemmarnas resehandlingar.²⁹⁶ Om sökanden inte kan lägga fram dessa intyg får myndigheterna beakta andra lämpliga styrkande handlingar.

Om flyktingen är vuxen och ansökan avser hens föräldrar eller ansökan inte lämnas in inom tre (3) månader från flyktingstatusförklaringen, måste hen tillhandahålla ytterligare dokument, utöver de handlingar som nämns ovan. Det ytterligare dokument som krävs är ett fullständigt socialförsäkringsintyg. Detta är ett intyg från en offentlig socialförsäkringsinstitution som bevisar sökandens fulla socialförsäkringsskydd. Alternativt kan sökanden tillhandahålla en skattedeklaration som styrker sökandens fasta, regelbundna och tillräckliga årliga personliga inkomster, som inte tillhandahålls av det grekiska socialförsäkringssystemet. Inkomsten får inte vara lägre än årsinkomsten för en okvalificerad arbetare – i praktiken cirka 8 500 euro – plus 20 procent för make och 15 procent för varje förälder och barn som hen önskar återförenas med. Flyktingen som ansöker om familjeåterförening efter tre månader måste också ha ett kontrakt för köp av en bostad, eller ett hyreskontrakt för bostad, eller annan handling som styrker att den sökande har tillräckligt med boende för att tillgodose hens familjs boendebehov.²⁹⁷

Den grekiska lagstiftningen ger inte rätt till familjeåterförening för personer med subsidiärt skydd.

6.5 Slutsatser

Det är svårt att göra en grafisk representation som kan visa och jämföra de olika villkoren för familjeåterförening i de olika länderna. Anledningen är att reglerna varierar, det finns olika regler för olika grupper av personer och olika möjligheter till undantag. Det är svårt att representera den här informationen på ett enkelt sätt i en tabell.

Den svenska lagstiftningen om möjligheterna till familjeåterförening är i många avseenden mer förmånlig än de miniminormer som EU-rätten inför. När det gäller förhållandet mellan den svenska lagstiftningen och artikel 8 i

²⁹⁶ Artikel 14(1) Προεδρικό Διάταγμα 131/2006 Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, ΦΕΚ 143/Α/13.7.2006 Τροπ: ΠΔ 167/2008, ΠΔ 113/2013.

²⁹⁷ Ibid, artikel 14(3) Προεδρικό Διάταγμα 131/2006. Se ibid ECRE, AIDA Country Report: Greece 2021 Update (maj 2022) s. 239.

Europakonventionen är det svårt att dra en mer konkret slutsats. Anledningen är att artikel 8 i Europakonventionen innebär flexibla normer vars tillämpning beror på de särskilda faktiska omständigheterna i det specifika fallet. Det är dock viktigt att lyfta fram att den svenska lagstiftningen tillåter sådan flexibilitet eftersom den innehåller en ventil i form av en hänvisning till "särskilda skäl". Det bör också nämnas att även om lydelsen av EU:s familjeåterföreningsdirektiv kanske inte tillåter flexibilitet, har EU-domstolen fastslagit att de nationella reglerna under vissa omständigheter måste tillåta flexibilitet.²⁹⁸ Sammanfattningsvis betyder det att ju strängare regler ett land har angående familjeåterförening, desto mer sannolikt är det att landet kommer att bryta mot mänskliga rättigheter och EU-lagar.

Förutsättningarna för att flyktingar ska kunna återförenas med familjemedlemmar verkar vara likadana i EU-länderna, eftersom det finns ett relevant EU-instrument som syftar till att uppnå harmonisering. Reglerna varierar dock mellan olika länder om en flykting eller hans familjemedlemmar ansöker om familjeåterförening efter tre månader.

Förutsättningarna för att alternativt skyddsbehövande ska kunna återförenas med familjemedlemmar i de olika länderna varierar också. Även om alternativt skyddsbehövande har rätt att återförenas med sina familjemedlemmar använder olika länder olika villkor angående försörjningskrav, tidsfrister för att bli undantagen från försörjningskravet och väntetider.²⁹⁹ Försörjningskravet kan tolkas på olika sätt i olika länder. Vissa, länder, inklusive Danmark, Tyskland och Grekland, har kraftigt begränsat alternativt skyddsbehövandes möjligheter att återförenas med familjemedlemmar. Sverige kan tydligt särskiljas i detta avseende eftersom utlänningslagen tillåter att alternativt skyddsbehövande återförenas med sina kärnfamiljemedlemmar under samma villkor som flyktingar. Denna slutsats bör lyftas fram trots att utlänningslagens krav på "välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid" i praktiken kan tolkas olika för flyktingar respektive för alternativt skyddsbehövande.

²⁹⁸ *K och B mot Nederländerna*, mål C-380/17, 7 november 2018.

²⁹⁹ Rätten till familjeåterförening – en jämförelse (Svenska Röda Korset 2020).

Tillfälligt skydd för personer från Ukraina

7.1 EU:s ordning för tillfälligt skydd

Till följd av den ryska invasionen av Ukraina beslutade Europeiska unionens råd enhälligt³⁰⁰ den 4 mars 2022 att aktivera EU:s direktiv 2001/55/EG om tillfälligt skydd,³⁰¹ en rättslig ram för massförflyttningar som infördes 2001 men som aldrig tidigare har använts.

Tillfälligt skydd definieras i direktivet som ett förfarande "av undantagskaraktär" för att ge ett omedelbart och tillfälligt skydd för berörda personer och andra skyddssökande i fall där det finns "risk för att tillströmningen inte kan hanteras av asylsystemet utan negativa följder för detta systems funktion" (direktivet om tillfälligt skydd, artikel 2). Tillfälligt skydd är enligt direktivet tillämpligt efter en "massiv tillströmning", vilket definieras 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" (direktivet om tillfälligt skydd, artikel 2.d).

I direktivet föreslås en kombination av normer för behandling av fördrivna personer och en solidaritetsmekanism som är avsedd att bidra till att främja en balans mellan medlemsländernas insatser för att hantera mottagningsansvaret vid en massiv tillströmning. Solidaritetsmekanismen består av två delar. Den första är ekonomisk och den andra gäller det faktiska mottagandet av personer i medlemsländerna (direktivet om tillfälligt skydd, artiklarna 24–26). Framför allt ska solidaritet med medlemsländerna till stöd för deras mottagningsinsatser i första hand visas i form av ekonomiskt stöd från berörda EU-fonder och i andra hand i form av fördelning av fördrivna personer mellan medlemsländerna på frivillig basis och med deras samtycke.

³⁰⁰ Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 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, EUT L 71, 4.3.2022.

³⁰¹ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, EUT L 212, 7.8.2001.

Solidaritetsmekanismen bygger framför allt på principen om **"dubbel frivillighet"**: både mottagarlandet och den berörda personen bör ge sitt medgivande till överföringen. Direktivet innehåller inte något specifikt krav på att medlemsländerna ska ta emot flyktingar eller asylsökande från varandra. Det stipulerar att medlemsländerna ska uppge sin kapacitet för att ta emot flyktingar och föreskriver att det ska ske en förhandling om antalet som varje land ska ta emot. Enligt direktivet behöver länderna inte heller motivera sitt beslut om att ta inte ta emot personer som omfattas av tillfälligt skydd när de anmäler sin kapacitet (direktivet om tillfälligt skydd, artikel 25).

Det bör påpekas att EU:s medlemsstater och de Schengenassocierade länderna (Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein) har avskaffat visumkraven för kortvariga vistelser för ukrainare. Det betyder att ukrainare har rätt till fri rörlighet inom EU under en period på 90 dagar och **fritt välja i vilken medlemsstat som de önskar åtnjuta tillfälligt skydd**. När en medlemsstat har utfärdat ett uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd kan den person som omfattas av detta skydd fortfarande flytta till ett annat EU-land, men de har **ingen rätt** att kräva att den tillfälliga skyddsstatusen överförs. Det andra medlemslandet bör med andra ord inte kräva att det första medlemslandet ska återta dem, men har ingen skyldighet att erkänna den skyddsstatus som det första medlemslandet har beviljat. I stället behöver en ny ansökningsprocess påbörjas. Personen behöver få ett nytt uppehållstillstånd baserat på tillfälligt skydd i det medlemsland den nu befinner sig i. Det tillstånd som utfärdats av det första medlemslandet måste återkallas.³⁰² Det avgörande är dock att det är upp till det andra medlemslandet att besluta om det ska bevilja ett nationellt uppehållstillstånd med tillfälligt skydd till en person som redan fått ett tillstånd i ett annat medlemsland på samma grund. Detta kommer säkerligen att skapa komplikationer, vilket vi kommer att återvända till i våra policyrekommendationer.

Detta innebär att ukrainare som har biometriska pass kan välja och resa till de medlemsländer i vilka de vill åtnjuta de rättigheter som är knutna till det tillfälliga skyddet. När det gäller personer som inte är undantagna från viseringskravet (t.ex. på grund av att de saknar biometriskt pass eller inte har ett Schengenvisum) och som fortfarande omfattas av rådets genomförandebeslut för direktivet om tillfälligt skydd är läget mer komplicerat. Enligt direktivet om tillfälligt skydd ska medlemsstaterna "ge

³⁰² 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.

personer som ska tillåtas resa in på deras territorium för att få tillfälligt skydd få all hjälp som behövs för att få nödvändiga viseringar, däribland transitviseringar” (artikel 6.3 i direktivet om tillfälligt skydd). Kommissionen har rekommenderat att de medlemsländer där den första inresan äger rum ska utfärda visum vid gränspassager till personer som vill åtnjuta tillfälligt skydd i andra medlemsländer än det medlemsland där den första inresan äger rum.³⁰³

7.2 En tillfällig skyddsstatus

Det aktiverade direktivet om tillfällig skyddsstatus inför tillfälligt skydd för fyra grupper:

- ukrainska medborgare bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022;
- tredjelandsmedborgare och statslösa personer som åtnjöt internationellt skydd eller motsvarande nationellt skydd i Ukraina före den 24 februari 2022; och
- familjemedlemmar till ovanstående två kategorier av personer, förutsatt att familjen redan befann sig i och var bosatt i Ukraina före den 24 februari 2022. I enlighet med artikel 15 i direktivet om internationellt skydd avses med en familjemedlem en make/maka till en person i de ovannämnda kategorierna eller hens ogifta partner i ett stabilt förhållande där lagstiftning eller praxis i det berörda medlemslandet behandlar ogifta par på ett sätt som är jämförbart med gifta par enligt landets utlänningslagstiftning; underåriga ogifta barn till personer i de ovannämnda kategorierna eller till hens make/maka, oavsett om de är födda inom eller utom äktenskapet eller är adopterade; andra nära anhöriga som levde tillsammans och ingick i familjegemenskapen vid tidpunkten för de händelser som ledde till den massiva tillströmningen och som var helt eller delvis beroende av den person som omfattas av någon av de båda ovannämnda kategorierna vid den tidpunkten.
- tredjelandsmedborgare och statslösa personer med permanent uppehållstillstånd i Ukraina den 24 februari 2022 och som inte kan återvända ”till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor”. När det gäller denna sistnämnda grupp av personer som åtnjuter det tillfälliga skyddet får EU-länderna fortfarande själva avgöra om de ska bevilja tillfälligt skydd enligt rådets beslut eller

³⁰³ 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.

"tillräckligt skydd enligt sin nationella rätt" (artikel 2 i beslutet) Om medlemsländerna inte snabbt kan avgöra om den berörda personen har rätt till tillfälligt skydd eller tillräckligt skydd enligt nationell rätt föreslår kommissionen att personen ska hänvisas till asylförfarandet.

Enligt beslutet är det upp till medlemsländerna att besluta om skyddet ska utökas till ytterligare grupper, dvs. tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas lagligen i Ukraina på grundval av ett tillfälligt uppehållstillstånd och som inte tryggt kan återvända till sitt ursprungsland (se artikel 3 i beslutet och artikel 7 i direktivet om tillfälligt skydd). Sådana personer kan till exempel inkludera tredjelandsmedborgare som studerade eller arbetade i Ukraina under en kortare tid vid tidpunkten för de händelser som ledde till den massiva tillströmningen. Sådana personer bör enligt rådets beslut "under alla omständigheter beviljas inresa till unionen av humanitära skäl utan att, i synnerhet, behöva inneha en giltig visering eller tillräckliga medel för uppehållet eller giltiga resehandlingar, i syfte att säkerställa att de tryggt kan passera för att återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion" (skäl 13).

Dessutom uppmantras medlemsländerna av kommissionen att utöka det tillfälliga skyddet till ukrainska medborgare eller tredjelandsmedborgare och statslösa personer som åtnjöt internationellt skydd i Ukraina och som flydde landet kort tid före den 24 februari.³⁰⁴

Slutligen får medlemsländerna utesluta vissa personer från tillfälligt skydd. Det innebär att detta skydd inte beviljas personer för vilka det finns allvarliga skäl att anta att personen har begått en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten, ett allvarligt icke-politiskt brott eller har begått gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser. En person får också uteslutas om det föreligger skälig anledning att betrakta personen som en fara för det mottagande medlemslandets säkerhet eller en samhällsfara för det medlemslandet.

³⁰⁴ Europeiska kommissionen, 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 (2022/C 126 I/01) 21 mars 2022, s. 6 och rådets genomförandebeslut (skäl 14).

7.3 Uppehållstillstånd och de rättigheter som är knutna till det

I direktivet om tillfälligt skydd anges att det tillfälliga skyddet ska gälla i minst ett (1) år och automatiskt förlängas med sexmånadersperioder i högst ett (1) år. Kommissionen får när som helst föreslå rådet att upphöra med det tillfälliga skyddet, baserat på om situationen i Ukraina gör det möjligt för dem som beviljats tillfälligt skydd att tryggt och varaktigt återvända, eller föreslå att rådet förlänger det tillfälliga skyddet med upp till ett år.

Personer som åtnjuter tillfälligt skydd enligt rådets genomförandebeslut från 2022 om tillfälligt skydd har rätt till ett **uppehållstillstånd** för hela den tid då tillfälligt skydd gäller. Dokument eller andra likvärdiga bevis ska utfärdas för det syftet. För de som ännu inte har beviljats inresa till deras territorium ska medlemsländerna tillhandahålla de nödvändiga viseringarna för inresa och begränsa formaliteterna till ett minimum. Personer som åtnjuter tillfälligt skydd har rätt att få relevant information på ett språk som de kan förstå och i skriftlig form.

De har också rätt att utföra arbete som **anställda** eller egenföretagare, även om EU-länderna får prioritera EU-medborgare och EES-medborgare, samt lagligen bosatta tredjelandsmedborgare som får arbetslöshetsersättning.

När det gäller bostad har personer som åtnjuter tillfälligt skydd rätt 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". Sjukvården ska åtminstone innefatta "**akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar**". Nödvändig läkarvård eller annan hjälp ska också tillhandahållas till personer med särskilda behov, "till exempel underåriga 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 det mottagande medlemslandet om de är under 18, men medlemslandet får begränsa tillträdet till att enbart gälla det offentliga utbildningsväsendet. Det är frivilligt att ge vuxna tillträde till det allmänna utbildningsväsendet.

Direktivet om tillfälligt skydd reglerar frågan om när en person som har tillfälligt skydd kan återförenas med vissa familjemedlemmar (make/maka och underåriga ogifta barn som *inte* befinner sig i EU) (artikel 15.3 i direktivet om tillfälligt skydd) i det medlemsland där anknytningspersonen åtnjuter detta skydd. Detta medlemsland är skyldigt att återföreana anknytningspersonen

med de familjemedlemmar "som behöver skydd". Enligt rådets beslut om genomförande av direktivet om tillfälligt skydd i fråga om Ukraina har familjemedlemmarna till de personer som omfattas av räckvidden för rådets beslut helt säkert själva rätt till skydd. EU-kommissionen har lagt till följande krav: "om de [familjen till den anknytningspersonen som redan har tillfälligt skydd i EU-landet] redan var bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022".³⁰⁵ Överlag är reglerna för återförening med familjemedlemmar ännu oklara.

Om familjemedlemmar redan befinner sig i EU, men åtnjuter tillfälligt skydd i olika medlemsländer bör de återförenas "med beaktande av familjemedlemmarnas önskemål" (artikel 15.2 i direktivet om tillfälligt skydd). Det betyder att det inte finns någon skyldighet att återförena dem i det medlemsland som de önskar. Deras önskemål bör endast tas i beaktande.

Slutligen är det viktigt att påpeka att EU-rätten inte hindrar medlemsländerna att tillämpa mer förmånliga villkor för personer som åtnjuter tillfälligt skydd än de som anges i direktivet om tillfälligt skydd och som beskrevs ovan (artikel 3.5 i direktivet om tillfälligt skydd). Det betyder att medlemsländerna kan tillämpa mer förmånliga villkor i fråga om uppehållstillståndets längd, sysselsättning, tillgång till social välfärd och hälsovård, tillgång till utbildning och familjeåterförening.

7.4 Tillfälligt skydd i svensk rätt

Kapitel 21 i utlänningslagen reglerar uttryckligen frågan om tillfälligt skydd. Där föreskrivs att utlännningar som omfattas av rådets beslut om att aktivera direktivet om tillfälligt skydd (i detta fall beslutet om Ukraina) har rätt till ett tillfälligt uppehållstillstånd (*uppehållstillstånd med tillfälligt skydd*). Enligt 21 kap. 3 § i utlänningslagen får regeringen besluta att ytterligare kategorier av personer, utöver de som anges i rådets beslut, får ges tidsbegränsade uppehållstillstånd med tillfälligt skydd om dessa personer har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion. Sverige beslutade att ändra tidsfristen för de som omfattas, så att personer som kom till Sverige den 30 oktober 2021 eller senare också kan ansöka om tillfälligt skydd. Sverige beviljar inte tillfälligt skydd till tredjelandsmedborgare och statslösa personer som hade permanent uppehållstillstånd i Ukraina den 24 februari 2022 och som inte kan återvända "till sitt ursprungsland eller sin

³⁰⁵ 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.

ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor". Dessa personer kan dock fortfarande ansöka om andra former av skydd i Sverige.

Förhållande mellan tillfälligt skydd och andra skyddsgrunder

Enligt 21 kap. 5 § i utlänningslagen hindrar beviljandet av ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte att en ansökan om uppehållstillstånd som flykting kan prövas. Det betyder att personen har rätt att ansöka om flyktingstatus. Även om 21 kap. 5 § utlänningslagen är begränsad till flyktingstatus och inte hänvisar till alternativt skydd (dvs. subsidiärt skydd i enlighet med EU:s skyddsgrundsdirektiv) hänvisar Migrationsverket till både flyktingstatus och alternativt skydd i sitt rättsliga ställningstagande om Ukraina. Dessutom ska en ansökan om flyktingstatus behandlas av de nationella myndigheterna som en ansökan om internationellt skydd som med hänsyn till EU:s skyddsgrundsdirektiv omfattar både flyktingstatus och subsidiärt (alternativt) skydd.

Enligt 21 kap. 5 § i utlänningslagen får prövningen av en ansökan om flyktingstatus från en person som har ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skjutas upp endast om det finns **särskilda skäl** för det. Vidare föreskrivs att om ansökan om uppehållstillstånd som flykting inte prövas innan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla ska den prövas så snart det kan ske efter denna tidpunkt. Hittills har Migrationsverket inte lämnat någon vägledning om hur 21 kap. 5 § utlänningslagen bör tolkas. Efter den ryska invasionen har Migrationsverkets rättschef beslutat att tillfälligt skjuta upp prövningen av ansökningar om flyktingstatus i individuella fall. Detta har motiverats med att det skulle behövas ytterligare information om ursprungslandet för en rättsligt bindande prövning. Beslutsstoppet gäller också den förklaring om flyktingstatus som avses i 21 kap. 5 § i utlänningslagen.

Det innebär att Sverige kan besluta att handlägga ansökningar om flyktingstatus och om att omfattas av alternativt skydd efter det att det tillfälliga skyddet har upphört (artikel 17 i direktivet om tillfälligt skydd). Att skjuta upp prövningen av ansökningar om asyl är också tillåtet enligt artikel 31.4 i EU:s asylprocedurdirektiv. Det sistnämnda direktivet tillåter dock inte att prövningen skjuts upp på obestämd tid. I artikel 31.5 i direktivet föreskrivs att ett beslut om en asylansökan "under alla omständigheter" måste utfärdas inom högst 21 månader från det att ansökan inkommit.

Om ansökningar om flyktingstatus eller åtnjutande av alternativt skydd faktiskt handläggs och avslås måste Sverige fortsätta att förlänga det

tillfälliga skyddet för de berörda personerna så länge tillfälligt skydd är tillämpligt i enlighet med rådets beslut.

Längden på uppehållstillstånd baserat på tillfälligt skydd och samordning med andra uppehållstillstånd

Enligt 21 kap. 6 § 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 till följd av förlängning av uppehållstillstånd på nationell nivå rekommenderar kommissionen att medlemsländerna ska bevilja uppehållstillstånd med tillfälligt skydd för två år, med vetskapen om att det tillfälliga skyddet när som helst kan upphöra i enlighet med artikel 6.1 b i direktivet.³⁰⁶

Migrationsverket har konstaterat att uppehållstillstånd som beviljas personer som åtnjuter tillfälligt skydd till följd av situationen i Ukraina kommer att vara giltiga till den 4 mars 2023 utan att närmare ange hur en eventuell förlängning skulle se ut.³⁰⁷ Under alla omständigheter kommer Sverige att behöva förlänga uppehållstillståndet med sex månader i två omgångar om rådet beslutar att förlänga det tillfälliga skyddet efter den 4 mars 2023. Om rådet beslutar att avsluta det tillfälliga skyddet före dessa datum (dvs. den 4 mars 2023 eller något annat nytt datum, beroende på beslut om förlängning), rekommenderar EU-kommissionen att de uppehållstillstånd som har utfärdats ska bli ogiltiga och därför bör återkallas.³⁰⁸ Enligt 21 kap. 6 § utlänningslagen *får* ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte gälla under längre tid än den tid som beslutats av rådet. Det är dock oklart om detta med nödvändighet innebär att ett giltigt nationellt uppehållstillstånd ska återkallas. Utlänningslagen inkluderar inte uttryckligen upphörande av tillfälligt skydd genom ett beslut av rådet som grund för att återkalla uppehållstillståndet. Beviljandet av ett uppehållstillstånd är dessutom ett nationellt förvaltningsbeslut som är förmånligt för den enskilda personen, vilket innebär att individens säkerhet och trygghet är viktiga aspekter när myndigheterna kanske överväger att återkalla detta beslut. Slutligen behöver det konstateras att direktivet om tillfälligt skydd tillåter medlemsländerna att införa mer gynnsamma regler.

³⁰⁶ Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen om operativa riktlinjer för genomförandet av rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382, s. 10.

³⁰⁷ Rättsligt ställningstagande RS/004/2022 Tillfälligt skydd, asyl och frågan om verkställighet för personer från Ukraina, 9 mars 2022, 4; se även Rättsligt ställningstagande RS/003/2022, Uppehållstillståndets längd för personer som omfattas av 21 kap. utlänningslagen, 6 mars 2022.

³⁰⁸ Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen om operativa riktlinjer för genomförandet av rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382, s. 10.

Rättigheter som är knutna till tillfälligt skydd i Sverige

Enligt 21 kap. 7 § utlänningslagen ska en utlänning som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ges arbetstillstånd för den tid som uppehållstillståndet gäller. Personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd omfattas dessutom av lagen om mottagande av asylsökande, precis som asylsökande.

Vad innebär det att beviljas tillfälligt skydd i Sverige? Utöver ett **arbetstillstånd** har utlänningar med tillfälligt skydd rätt till **akutsjukvård** och **ekonomiskt bistånd** vid behov. Eftersom personer med ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte registreras som invånare i Sverige får de inte något svenskt personnummer, vilket påverkar deras tillgång till den välfärd och hälso- och sjukvård som vanliga invånare i Sverige har rätt till negativt. I stället får de ett samordningsnummer för att underlätta kommunikationen med svenska myndigheter. Barn har rätt till **utbildning** och rätt till **hälso- och sjukvård** precis som alla andra barn i Sverige.

7.5 En allmän överblick

Direktivet om tillfälligt skydd är tillämpligt på alla EU-medlemsländer utom Danmark. Direktivet är inte heller tillämpligt på Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz. Men dessa länder kan tillämpa nationella skyddssystem. Som framgår av en sammanfattande rapport från 2007 har merparten av EU-länderna införlivat direktivet om tillfälligt skydd antingen i befintlig lagstiftning om utlänningar eller i en särskild rättsakt om tillfälligt skydd (t.ex. Frankrike, Grekland, Italien, Malta, Portugal och Spanien). Den sammanfattande rapporten visade dock att det fanns olika luckor och skillnader i hur möjligheten att bevilja tillfälligt skydd (om detta aktiveras på EU-nivå) ska förverkligas.³⁰⁹

Enligt Europeiska unionens asylbyrå (EUAA) har alla EU-länder tagit initiativ för att hantera den stora tillströmningen av fördrivna människor från Ukraina genom lagstiftningsåtgärder om tillfälligt skydd.³¹⁰

Baserat på preliminära uppskattningar har ungefär 2,3 miljoner flyktingar från Ukraina registrerats för tillfälligt skydd i EU-länder (samt Norge och Schweiz)

³⁰⁹ Noll, G. och Gunneflo, M, Directive 2011/55 Temporary Protection Synthesis Report, finns på odysseus-network.eu [visad den 8 juni 2022]; se även *Study on the Temporary Protection Directive Final Report* (Europeiska kommissionen, 2016) [final_report_evaluation-tpd_en.pdf](https://final-report-evaluation-tpd-en.pdf) (europa.eu) [hämtad den 8 juni 2022].

³¹⁰ Europeiska unionens asylbyrå (EUAA), *Rapid response by EU+ countries to address the needs of displaced people from Ukraine*, Situational Update Issue No 13, 24 mars 2022.

från krigets början till och med den 24 april 2022.³¹¹ När det gäller skyddets innehåll får personer med tillfälligt skydd ett uppehållstillstånd som inledningsvis gäller i mellan ett (1) och tre (3) år, rätt att utföra arbete och även tillgång till medicinsk behandling, inkvartering och social välfärd. Barn har tillträde till offentlig utbildning. Dessa personer behöver inte ansöka om asyl, vilket innebär ett längre förfarande, men de har fortfarande rätt att göra det. Mellan den 21 februari och den 24 april 2022 lämnade ukrainska medborgare in ungefär 21 700 ansökningar om internationellt skydd i dessa länder, vilket motsvarar mindre än 1 procent av de ukrainare som har rest in i EU under den här perioden.³¹² Asylansökningarna har i själva verket minskat sedan direktivet om tillfälligt skydd aktiverades.

Danmark, Island, Norge och Schweiz är inte bundna av EU:s regelverk för tillfälligt skydd, men de har infört liknande bestämmelser för att säkerställa omedelbart skydd för fördrivna från Ukraina. I Norge har regeringen t.ex. beslutat att utöka "kollektivt skydd" enligt 34 § i invandringslagen – en bestämmelse som inte har använts sedan 1999 för flyktingar från Kosovo. Enligt denna bestämmelse kan personer som flyr i en situation av "massiv tillströmning", i likhet med direktivet om tillfälligt skydd, ges uppehållstillstånd som gäller i ett (1) år och som kan förlängas i upp till tre (3) år. Därefter får de berörda personerna ett tillfälligt uppehållstillstånd som utgör grunden för ett eventuellt permanent uppehållstillstånd om de övriga villkoren är uppfyllda.³¹³

I enlighet med vad som tillåts i rådets beslut och uppmuntras i kommissionens riktlinjer har vissa EU-länder använt sin handlingsfrihet för att utöka räckvidden för det tillfälliga skyddet till andra kategorier, t.ex. personer som inte är ukrainska medborgare men som lagligen är tillfälligt bosatta i Ukraina, om de inte kan återvända till sitt ursprungsland (t.ex. Finland, Kroatien, Nederländerna, Frankrike, Lettland, Luxemburg, Spanien). Vissa länder har också utvidgat skyddet till ukrainska medborgare som redan är bosatta i dessa länder (Österrike, Tyskland, Nederländerna, Spanien, Finland, Tjeckien). I andra fall verkar EU-länder, däribland de berörda länderna och även Estland,

³¹¹ Europeiska unionens asylbyrå, *Analysis on Asylum and Temporary Protection in the EU+ in the Context of the Ukraine Crisis Week 16* (18–24 april) 2022, 27 april 2022, s. 1.

³¹² OCHA reliefweb, pressmeddelande, European Union Agency for Asylum: 2.3 million Ukrainians have registered for protection in the EU, 28 april 2022, finns på <https://reliefweb.int/report/poland/european-union-agency-asylum-23-million-ukrainians-have-registered-protection-eu> [hämtad den 8 juni 2022].

³¹³ Se Schultz, J., Drangsdal, K. A., Karlsen, M.-A., Kienast, J., Feith Tan, N. och Vedsted-Hansen, J., *Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine*, 8 mars 2022, finns på <https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/> [hämtad den 8 juni 2022].

Ungern och Polen, genomföra direktivet om tillfälligt skydd genom att tillämpa en snäv omfattning i fråga om tid eller personer.³¹⁴

Tillfälligt skydd i dansk rätt

Som anges ovan är Danmark inte bundet av direktivet om tillfälligt skydd. Den 16 mars 2022 antog det danska parlamentet dock en särskild lag om fördrivna personer från Ukraina med EU:s tillfälliga skydd som förlaga.³¹⁵

Lagen ger följande grupper uppehållstillstånd:

1. Ukrainska medborgare som var bosatta i Ukraina före och fram till den 24 februari 2022.
2. Flyktingar med uppehållstillstånd i Ukraina (inte studenter eller arbetstagare).
3. Ukrainska medborgare som var bosatta i Danmark den 24 februari.
4. Makar/partner till ovannämnda personer.
5. Barn till ovannämnda personer.
6. Nära anhöriga till ovannämnda personer som ingick i samma hushåll före och fram till den 24 februari.
7. De som hade etablerat ett familjeliv i en gemensam bostad med ovannämnda personer före och fram till den 24 februari.

De personer som ingår i kategorierna 1–3 måste befinna sig i Danmark när de lämnar in sin ansökan om uppehållstillstånd. De som ingår i kategorierna 4–7 kan ansöka i Danmark eller från utlandet. Ansökningar om uppehållstillstånd kan lämnas in digitalt. Inga personliga intervjuer kommer att hållas om fallet kan dokumenteras skriftligt.

När det gäller rättigheter gäller ett uppehållstillstånd enligt den särskilda lagen i två (2) år (till mars 2024) med möjlighet till förlängning med ytterligare ett (1) år (till 2025). Personer som ges uppehållstillstånd enligt den särskilda

³¹⁴ ECRE *Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine*, 31 maj 2022, finns på <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/03/Information-Sheet-%E2%80%93-Access-to-territory-asylum-procedures-and-reception-conditions-for-Ukrainian-nationals-in-European-countries.pdf> [hämtad den 8 juni 2022] s. 3–6.

³¹⁵ LOV nr 324 af 16/03/2022 Lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine. För närmare detaljer, ibid ECRE Information Sheet, 31 maj 2022, och Europeiska kommissionen, European Website on Integration, *New Danish law for those fleeing Ukraine mirrors EU Temporary Protection Directive*, 16 mars 2022, finns på https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/new-danish-law-those-fleeing-ukraine-mirrors-eu-temporary-protection-directive_en [hämtad den 8 juni 2022].

lagen har samma rättigheter som personer som beviljas flyktingstatus i Danmark. I detta ingår rätten att utföra arbete och att få tillträde till utbildning (skola, yrkesutbildning och integrationsutbildning, IGU), bostad, hälso- och sjukvård och socialt bistånd. Slutligen garanteras tillträde till det nationella integrationsprogrammet (inklusive kostnadsfri språk- och arbetsmarknadsutbildning).

Tillfälligt skydd i tysk rätt

I och med att rådets beslut om att aktivera direktivet om tillfälligt skydd trädde i kraft blev avsnitt 24 i den tyska bosättningslagen (AufenthG; beviljande av uppehållstillstånd med tillfälligt skydd)³¹⁶ direkt tillämpligt på den grupp av personer som bindande omfattas av rådets beslut, dvs:

1. Ukrainska medborgare som var bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022.
2. Statslösa personer och medborgare i andra tredjeländer än Ukraina som åtnjöt internationellt skydd eller likvärdigt nationellt skydd i Ukraina före den 24 februari 2022.
3. Familjemedlemmar till de båda ovannämnda kategorierna av personer (dvs. makar, ogifta partner, underåriga ogifta barn och nära anhöriga under ytterligare villkor), även om de inte är ukrainska medborgare.

Tyskland har beslutat att tillämpa direktivet om tillfälligt skydd på tredjelandsmedborgare och statslösa personer som kan bevisa att de var permanent lagligt bosatta i Ukraina och inte kan återvända till sitt ursprungsland. Dessutom har Tyskland utökat det tillfälliga skyddet till tredjelandsmedborgare som kan bevisa att de vistades lagligen i Ukraina för ett icke tillfälligt ändamål men ännu inte hade erhållit permanent uppehållstillstånd eller internationellt skydd. Detta inkluderar studenter och personer med vistelser i Ukraina av andra anledningar än besök eller kortvarigt arbete, förutsatt att de inte kan återvända till sitt ursprungsland. Skyddet omfattar också de personer som omfattas av de ovannämnda kategorierna och som redan befann sig i Tyskland kort tid före den 24 februari 2022 och de personer som hade flytt från Ukraina kort före den 24 februari. Tyskland har också beslutat att utöka det tillfälliga skyddet till ukrainska

³¹⁶ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lag om utlänningars bosättning, ekonomiska verksamhet och integration i det federala territoriet) Kapitel 2 Abschnitt 5 Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen, §24 Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz.

medborgare som var bosatta i Tyskland med ett uppehållstillstånd som snart kommer att löpa ut, oavsett när de reste in i landet.³¹⁷

På grund av den särskilda situationen i Ukraina har det tyska federala inrikes- och gemenskapsministeriet utfärdat en rättsligt bindande förordning³¹⁸ som tillfälligt undantar krigsflyktingar från Ukraina i det tyska federala territoriet från kravet på ett uppehållstillstånd (Aufenthaltstitel). Förordningen, som trädde i kraft den 9 mars 2022, är tillämplig retroaktivt från och med den 24 februari 2022 till och med den 31 augusti 2022.³¹⁹ Senast vid den tidpunkten måste personer som har flytt från Ukraina lämna in en ansökan om uppehållstillstånd enligt avsnitt 24 i den ovannämnda bosättningslagen. När ansökan har lämnats in kommer statusen "uppehållstillstånd" att bibehållas tills ett beslut har fattats om ansökan – även efter den 31 augusti 2022.

När de har utfärdats gäller alla uppehållstillstånd till och med den 4 mars 2024. De personer som åtnjuter tillfälligt skydd får utföra arbete och har rätt till sociala förmåner som liknar de som gäller för asylsökande enligt lagen om förmåner för asylsökande. De 7 april beslutades att från och med den 1 juni 2022 ska ukrainska flyktingar med tillfälligt skydd ha rätt till sociala förmåner med samma nivå som personer som omfattas av internationellt skydd.³²⁰ Enligt BAMF har de också tillgång till integrationskurser.³²¹

När det gäller familjeåterförening regleras den, om familjemedlemmarna inte har rätt till skydd enligt avsnitt 24 i bosättningslagen, av avsnitt 29 (4) i bosättningslagen och den är omfattar makar, underåriga ogifta barn och underåriga ogifta barn till maken/makan. Förutsatt att:

- a) familjerelationen i ursprungslandet har avbrutits på grund av flyktsituationen (avsnitt 29 (4) nr 1 i bosättningslagen), och

³¹⁷ ECRE *Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine*, 31 maj 2022 s. 15–16.

³¹⁸ Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung (Ukraine Transitional Residence Ordinance or UkraineAufenthÜV).

³¹⁹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 3.6.2022 Artikelasyl Und Flüchtlingsschutz. Tillgänglig här: https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/ResettlementRelocation/InformationenEinreiseUkraine/InformationenEinreiseUkraineEN_documents/ukraine-faq-en.html?nn=1159474 [hämtad den 8 juni 2022].

³²⁰ Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 7. April 2022, finns på tyska på <https://bit.ly/38TyMO> [hämtad den 9 juni 2022].

³²¹ BAMF, "BAMF unterstützt bei der Aufnahme Geflüchteter aus der Ukraine", 11 mars 2022, finns på tyska på <https://bit.ly/38kYPIr> [hämtad den 9 juni 2022].

-
- b) familjemedlemmen övertas från ett annat medlemsland i EU eller befinner sig utanför EU och är i behov av skydd.

I enlighet med avsnitt 24 i bosättningslagen får andra familjemedlemmar beviljas uppehållstillstånd om detta är nödvändigt för att undvika mycket stora umbäranden (avsnitt 29 (4) andra meningen i bosättningslagen jämförd med avsnitt 36 (2) i bosättningslagen).³²²

Tillfälligt skydd och beviljande av status i asylförandet utesluter varandra.³²³ Därför får fördrivna personer från Ukraina rådet att inte ansöka om asyl, eftersom tillfälligt skydd beviljas genom ett snabbt förfarande och säkerställer laglig vistelse och tillgång till alla rättigheter som ingår i direktivet om tillfälligt skydd. Det går dock fortfarande att tillämpa rätten att ansöka om asyl i ett senare skede.³²⁴

Tillfälligt skydd i grekisk rätt

Grekland har införlivat 2001 års direktiv om tillfälligt skydd i sin nationella rätt genom ett särskilt presidentdekret från 2006.³²⁵ Efter det att direktivet om tillfälligt skydd aktiverades för ukrainska medborgare utfärdade regeringen ett ministerbeslut³²⁶ om att anpassa den befintliga lagstiftningen till rådets beslut från 2022. Enligt beslutet beviljas tillfälligt skydd till följande grupper:

1. Ukrainska medborgare som var bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022.
2. Tredjelandsmedborgare och statslösa personer som omfattades av internationellt skydd eller motsvarande nationellt skydd i Ukraina före den 24 februari 2022.
3. Familjemedlemmar till de båda ovannämnda kategorierna av personer, förutsatt att familjen redan befann sig i och var bosatt i Ukraina före den 24 februari 2022.

³²² Minor – Projektkontor für Bildung und Forschung, *Residence Law Issues for People from Ukraine in Germany* Updated: May 04, 2022, finns på <https://minor-kontor.de/residence-law-issues-for-people-from-ukraine-in-germany/> [hämtad den 9 juni 2022].

³²³ ECRE, AIDA Country Report: Germany 2021 Update (april 2022) s. 13.

³²⁴ ECRE Information Sheet, 31 maj 2022 s. 15.

³²⁵ Προεδρικό Διάταγμα Υπ' Αριθμ. 80 ΦΕΚ Α' 82/14.04.2006 Παροχή Προσωρινής Προστασίας σε Περίπτωση Μαζικής Εισροής Εκτοπισμένων Αλλοδαπών.

³²⁶ Υπουργική Απόφαση 172172/2022 – ΦΕΚ 1462/Β/28-3-2022 Διαδικασία χορήγησης Άδειας Διαμονής Προσωρινής Προστασίας στους δικαιούχους προσωρινής προστασίας.

Grekland har beslutat att inte utöka skyddet till ytterligare grupper, dvs. tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas lagligen i Ukraina på grundval av ett tillfälligt uppehållstillstånd och som inte tryggt kan återvända till sitt ursprungsland. Tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas lagligen i Ukraina på grundval av ett tillfälligt uppehållstillstånd och som inte tryggt kan återvända till sitt ursprungsland och alla som lämnade Ukraina före den 26 november 2021 är undantagna från tillfälligt skydd, men de har fortfarande rätt att ansöka om internationellt skydd i Grekland. Den grekiska asyltjänsten uppgav senare att ukrainare som hade lämnat landet sedan den 26 november 2021 också inkluderades i ordningen för tillfälligt skydd och hade rätt att ansöka, även om detta inte hade tillkännagetts formellt när detta skrevs.³²⁷

I minsterbeslutet anges att de personer som åtnjuter tillfälligt skydd kommer att ges ett uppehållstillstånd som gäller till och med den 4 mars 2023 och som förlängs automatiskt, först med sex (6) månader (till den 4 september 2023) och därefter med ytterligare sex (6) månader (till den 4 mars 2024), förutsatt att rådet inte beslutar att upphäva det tillfälliga skyddet före dessa datum. De utfärdade uppehållstillstånden blir ogiltiga om rådet beslutar att upphäva det tillfälliga skyddet före dessa datum. Dessutom blir uppehållstillstånden ogiltiga om a) den berörda personen överförs till ett annat medlemsland inom ramen för en solidaritetsmekanism, b) den berörda personen överförs till ett annat medlemsland av skäl som rör familjens säkerhet, och c) den berörda personen beviljas ett uppehållstillstånd i ett annat medlemsland. Personer som har beviljats tillfälligt skydd har rätt att få tillträde till arbetsmarknaden, utbildning, socialt bistånd och hälso- och sjukvård i enlighet med direktivet om tillfälligt skydd. Ett tillfälligt skyddskort med ett socialförsäkrings- och skattenummer utfärdas för detta ändamål. Personer med tillfälligt skydd får lämna in en asylansökan utan att det tillfälliga skyddet återkallas.³²⁸

När det gäller inresa och fri rörlighet får innehavare av ett ukrainskt biometriskt pass och pass utan biometriska komponenter (den gamla typen) resa in i Grekland vid alla inresepunkter (land och luft) för en vistelse på högst 90 dagar. Ukrainska medborgare som saknar resehandlingar får dock enbart resa in från en viss punkt (Promahonas gränsstation vid gränsen mellan

³²⁷ För mer detaljer, se UNHCR Greece, *Information for displaced people from Ukraine*, finns på <https://help.unhcr.org/greece/ukraine/> [hämtad den 9 juni 2022] och ECRE, AIDA Country Report: Greece 2021 Update (maj 2022) s. 21.

³²⁸ GCR, Oxfam, Save the Children, "GREECE: A two-tier refugee system", Bi-monthly bulletin, maj 2022, finns på <https://bit.ly/3kNiDao> [hämtad den 9 juni 2022].

Grekland och Bulgarien) där de kommer att få en handling utfärdad av personalen vid Ukrainas ambassad i Grekland.³²⁹

7.6 Slutsatser

EU:s respons på den massiva tillströmningen av fördrivna personer från Ukraina saknar motstycke. Direktivet om tillfälligt skydd har till exempel aktiverats på ett sätt som innebär att de berörda personerna kan välja i vilket EU-land som de vill ansöka om tillfälligt skydd. Det fria valet i fråga om plats för skyddet påverkar inte premissen att skyddet beviljas av ett visst medlemsland och inte av EU. Trots aktiveringen och regleringen av tillfälligt skydd på EU-nivå är det faktiska skyddet (inklusive utfärdandet av uppehållstillstånd, tillgång till arbetsmarknaden, tillgång till välfärdssystemet) fortfarande ett nationellt skydd. Detta, i kombination med att direktivet om tillfälligt skydd och rådets beslut lämnar stort utrymme för medlemsländernas egna beslut, särskilt i fråga om vem som ska omfattas av tillfälligt skydd och även hur tillfälligt skydd kommer att påverka asylförfaranden, har lett till skillnader i tillämpningen. Flera EU-länder, däribland de i vårt urval, tillämpar till exempel en snävare personlig räckvidd än räckvidden för rådets beslut om att aktivera direktivet om tillfälligt skydd. Som framgår av analysen ovan erbjuder Danmark enbart skydd för ukrainska medborgare och flyktingar som är erkända i Ukraina. Sverige begränsar det tillfälliga skyddet för personer som inte är ukrainska medborgare och som var erkända som flyktingar eller omfattades av subsidiärt skydd i Ukraina, förutsatt att de lämnade landet den 30 oktober 2021 eller senare och kan visa upp en giltig identitetshandling. På liknande sätt ger Grekland inte tillfälligt skydd till tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som är lagligt bosatta i Ukraina på grundval av ett permanent uppehållstillstånd. Tyskland ger inte tillfälligt skydd till statslösa personer som lagligt vistades i Ukraina på grundval av ett permanent uppehållstillstånd. Dessa bestämmelser strider i princip inte mot EU-rätten så länge dessa länder ger lämpligt skydd enligt nationell rätt för icke-ukrainska medborgare och statslösa personer som är bosatta i Ukraina på grundval av ett permanent uppehållstillstånd.

³²⁹ EUAA, *Rapid response by EU+ countries to address the needs of displaced people from Ukraine*, Situational Update Issue nr 9, 4 mars 2022, nr 10, 11 mars 2022, och nr 12, 17 mars 2022.

Rapportens viktigaste slutsatser

EU:s medlemsländer är bundna av gemensamma regler och standarder för asyl. Trots det gemensamma asylsystemet på EU-nivå, har EU:s medlemsländer fortfarande utrymme att själva besluta hur dessa regler ska tillämpas.³³⁰ Därtill ger systemet för de nationella lagstiftarna ett visst utrymme att reglera frågor som rör asyl. Utöver EU-rätten har Europakonventionen också en påverkan på frågor kring migration och asyl. Den här rapporten syftar till att förtydliga på vilket sätt den svenska lagstiftaren och lagstiftarna i andra medlemsländer har använt det utrymmet för egna bedömningar som EU-rätten och Europakonvention tillåter. Rapporten syftar också till att förklara om asylreglerna i Sverige avviker från de miniminormer som införs genom EU-rätten och internationell rätt.

Rapporten fokuserade på fem frågor (när skydd ska tillhandahållas, typer av uppehållstillstånd vid första beslutstillfället, förlängning av uppehållstillstånd, permanent uppehållstillstånd och familjeåterförening). **I förhållande till dessa fem frågor har vi kommit fram till att Sverige följer sina åtaganden i enlighet med vad EU-rätten och Europakonventionen kräver.** Därför har Sverige inte gått över det handlingsutrymme som EU-rätten och Europakonventionen tillåter. Det måste dock nämnas att Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna hänvisar till regler som är vaga och obestämda. Därför kan vi också dra slutsatsen att **det är omöjligt att göra en definitiv och slutgiltig bedömning att den svenska lagstiftningen inte bryter mot mänskliga rättigheter i alla tänkbara fall.** Huruvida mänskliga rättigheter respekteras eller inte måste bedömas utifrån de unika omständigheter som föreligger i varje särskilt fall när lagstiftningen tillämpas. Det innebär att det är svårt att ha en tydlig och definitiv lagstiftning som under alla omständigheter kan anses överensstämma med de mänskliga rättigheterna. I förhållande till vår slutsats att Sverige följer sina åtaganden enligt EU-rättens och Europakonventionens krav, måste det också understrykas att vi har undersökt hur reglerna är utformade, inte hur de tillämpas i verkligheten.

³³⁰ Det beror på att EU-direktiven i princip utgår från "minimiregler". Det kan dock förändras om direktiven blir förordningar, som EU-kommissionen har föreslagit. Se Meddelande från kommissionen om en ny migrations- och asylpakt, COM(2020) 609 final, 23 september 2020.

Jämförelsen mellan den svenska lagstiftningen och lagstiftningarna i andra EU-länder leder till slutsatsen att det finns både skillnader och likheter. Likheterna beror på att de nationella lagstiftningarna är påverkade av EU-rätten. Det innebär att det finns likheter i hur länderna har reglerat rekvisit för att få skydd som flykting och alternativt skyddsbehövande och villkor för familjeåterförening för flyktingar. Däremot kunde vi identifiera skillnader gällande grund att få skydd för andra skyddskategorier utöver flyktingar och alternativt skyddsbehövande (dvs. humanitära skydd); längden på uppehållstillstånd för de olika skyddskategorierna; förfarandet för upphörande av skyddsstatus gällande alla skyddskategorier (dvs flyktingar, alternativt skydd och humanitärt skydd), vilket påverkar förlängningen av uppehållstillstånden; villkoren för att få permanent uppehållstillstånd gällande alla skyddskategorier; och villkoren för familjeåterförening gällande personer med alternativt och humanitärt skydd.

Sverige har regler som är mer fördelaktiga ur skyddsbehövandes perspektiv i vissa avseenden. Det handlar bland annat om rekvisiten för upphörande av flyktingars skydd. Enligt utlänningslagen (UtlL) är det endast "förändringar i hemlandet" som kan medföra upphörande av flyktingskap, inte mer generella förändringar i de omständigheter som ledde till att personen erkändes som flykting. Ett annat exempel på mer fördelaktiga nationella regler gäller villkoren för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Medan 5 års bosättning är den genomsnittliga standarden inom EU (med tanke på att EU:s direktiv om varaktig bosatta tredjelandsmedborgares ställning kräver 5 år bosättning), kan vi notera att Sverige bara kräver 3 år för att en utlänning bli berättigad att beviljas permanent uppehållstillstånd. Ett annat exempel rör möjligheten till familjeåterförening. Den svenska lagstiftningen är mer förmånliga än de miniminormer som EU-rätten kräver. Framför allt tillåter Sverige att alternativt skyddsbehövande återförenas med sin kärnfamilj under samma villkor som flyktingar. Båda kategorierna av skyddsbehövande måste ha välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid i Sverige och är undantagna från försörjningskravet under samma villkor om de ansöker om återförening inom tre månader efter det att de (som anknytningspersoner) har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Personer som inte kan utvisas på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder måste ha välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid i Sverige, för att kunna återförenas med sina familjer. Lagen innehåller möjligheten att undanta dem från försörjningskravet om det finns "särskilda skäl".

I andra avseenden är **den svenska lagstiftningen striktare**. Sverige har strikta bestämmelser om uppehållstillståndens längd vid första beslutstillfället. De nationella reglerna överensstämmer med EU:s minimiregler. Men det finns många länder som har valt att ge flyktingar och alternativt skyddsbehövande tillstånd med längre giltighetstid.

Eftersom tillstånden är tidsbegränsade blir **frågan om förlängning avgörande**. Det är en fråga som rapporten har strävat efter att lyfta fram. Överlag finns det en osäkerhet i EU-länderna om hur förlängningen av tillstånd regleras på nationell nivå. EU-rätten och internationell rätt är inte till särskilt stor hjälp, eftersom de inte reglerar denna fråga. Villkoren för förlängning och förlängningsförfarandet är också oklara. Den svenska utlänningslagen reglerar inte dessa frågor i detalj. Migrationsverket har utfärdat ett rättsligt ställningstagande i frågan, men det är enbart bindande för Migrationsverket. De svenska domstolarna har ännu inte förtydligat frågan.

Framför allt finns det i Sverige, till skillnad från i andra länder, en presumtion till stöd för förlängning,³³¹ vilket är positivt ur den sökandes perspektiv. Denna praxis kan dock komma att ändras eftersom förfarandet för att kontrollera om skyddsgrunderna fortfarande är giltiga vid ansökan om förlängning av tillstånd inte regleras i lag. Om antagandet är att förlängning normalt beviljas kan vi också ställa oss frågan varför de första tillstånden begränsas till förhållandevis korta perioder till att börja med (se våra slutsatser om uppehållstillståndens längd vid första beslutstillfället). Ledde denna förändring (från permanenta till tidsbegränsade uppehållstillstånd) i Sverige till något mer, utöver det symboliska?

Om praxis ändras och förlängning av uppehållstillstånd för flyktingar och personer som omfattas av alternativt skydd inte längre är utgångspunkten för Migrationsverket utan det istället görs en ny bedömning av skyddsbehovet till följd av förändringar i ursprungslandet, finns det fortfarande vissa frågor som behöver besvaras. Dessa handlar om möjligheten för de berörda personerna att stanna kvar i landet genom att få andra typer av uppehållstillstånd. Ingen av de andra grunderna för att få uppehållstillstånd i utlänningslagen är dock riktade mot dem. Dessa personer kan ha familje- eller arbetsrelaterade skäl att stanna kvar i landet. Men huvudregeln är att uppehållstillstånd pga familje- anknytning relaterade till familj eller arbete ska beviljas innan inresa i

³³¹ Se också *När skyddsbehovet tar slut – Rapport om upphörande av skyddsbehov inom förlängningsprocessen* (Asylrättscentrum 2021): "Det kan noteras att det inte fattades något återkallelsebeslut som motiverades med att grunderna för skyddsbehovet hade upphört på grund av förändringar i hemlandet, varken för flyktingar eller alternativt skyddsbehövande".

Sverige.³³² Det finns dock ett antal undantag från denna regel.³³³ Men det kan vara bättre att göra det möjligt för personer som byter tillståndsgrund (från skyddsgrund till grunder relaterade till familj eller arbete) att ansöka i Sverige. Ett annat alternativ är att införa en särskild grund för uppehållstillstånd för personer vars skydd har upphört, men som vill fortsätta jobba i Sverige eller som har andra anledningar att vara i landet.³³⁴

Vi vill också lägga till att i vissa avseenden har det varit svårt att jämföra reglerna i olika länder på grund av brist på information. Det har till exempel varit svårt att hitta information om hur verkställighetshinder som en möjlighet att stanna i landet används i olika länder. Anledningen är att verkställighetshinder anses vara en procedurfråga som regleras inom ramen av förvaltningsprocessrätten. Det har också varit svårt att hitta information om upphörande av humanitärt skydd. Till skillnad från flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande finns det inga särskilda regler på internationell nivå eller EU-nivå om upphörande av humanitärt skydd. Det innebär att olika länder kan reglera denna fråga på olika sätt. Ändå är alla länder bundna av mänskliga rättigheter, vilket betyder att när de nationella myndigheterna bestämmer att humanitärt skydd ska upphöra måste de se till att de inte bryter mot mänskliga rättigheter (t.ex. *non-refoulement* eller rätt till familjeliv). I vissa fall kan undvikandet av att överträda mänskliga rättigheter innebära en tillåtelse att stanna i landet på andra grunder.

Efter att ha kommit fram till denna slutsats kan vi ställa ytterligare två frågor. Är de gemensamma EU-reglerna den lämpliga normen mot vilken de nationella synsätten på migration och asyl bör mätas? Att jämföra nationell lagstiftning om asyl är viktigt och det kan vara användbart, men finns det några begränsningar för denna jämförelse som vi bör vara medvetna om?

När det gäller den första frågan måste EU:s asylreglering sättas i ett sammanhang. Anledningen till att EU reglerar asylfrågan är relaterad till

³³² 5 kap. 18 § utlänningslagen.

³³³ Enligt 5 kap. 18 § andra stycket 5 utlänningslagen kan ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen beviljas efter inresa om personen har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att personen reser till ett annat land för att ge in ansökan där. Det finns dock ytterligare ett undantag som kan vara tillämpligt. Det är 5 kap. 18 § andra stycket 11 utlänningslagen där det framgår att uppehållstillstånd kan bifallas efter inresa om det annars finns synnerliga skäl. Det är dock en bestämmelse som enligt MIG 2016:18 ska tillämpas restriktivt och endast i undantagsfall.

³³⁴ När lagstiftaren uppdaterade utlänningslagen valde man att göra en ändring i form av ett tillägg i bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter. Det framgår dock av propositionen att syftet delvis är att nå vissa av de som inte längre kan få uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Prop. 2020/21:191 s. 116.

skyddet av EU:s yttre gränser och hur den inre marknaden fungerar. Den anledningen har inte särskilt mycket att göra med syftet att tillhandahålla skydd. EU:s minimiregler för asyl måste ses i det ljuset. När vi granskar reglerna på nationell nivå måste vi byta perspektiv, vilket innebär att EU:s minimiregler kanske inte är meningsfulla. Framför allt innebär detta att när en person väl har beviljats skydd, ligger det i värdlandets intresse att integrera hen så att han eller hon blir en produktiv medlem av samhället. Detta innebär att säkerställa familjeåterförening och tryggheten i uppehållstillståndet. Ett tillfälligt tillstånd, något som minimireglerna förutsätter, ligger egentligen inte i värdlandets intresse. Det väcker frågan varför staterna väljer en strikt tillämpning av EU:s minimiregler och inte tillämpar mer generösa regler. Svaret är kanske det ska avskräcka personer från att komma till landet. EU-länderna, däribland Sverige, vill inte locka fler asylsökande.

När det gäller den andra frågan om de begränsningar som vi bör vara medvetna om när vi jämför, är två förtydliganden avgörande. Först är det viktigt att betona att vi i denna rapport tillämpade en dogmatisk metod för att analysera relevanta regler. Vi har inte använt oss av socio-juridisk forskning. Detta innebär att rapporten inte ger några insikter i den faktiska tillämpningen av lagen och i statistiken. För det andra är asyllagstiftningen bara en aspekt av den nationella migrationslagen. Ett land kan ha en mer restriktiv asyllagstiftning, men erbjuda andra möjligheter för migranter att stanna kvar som är relaterade till arbete eller familjeskäl. Det betyder att en slutsats om att asyllagstiftningen kan vara mer eller mindre fördelaktig i jämförelse med EU:s minimiregler eller reglerna i andra länder inte säger någonting om dessa andra möjligheter.

Policyrekommendationer

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 hans 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 uppmuntras, 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

Referenser

Konventioner och fördrag

FN:s generalförsamling (1951). 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning. 28 juli 1951. Förenta nationerna.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (ETS No. 005), trädde i kraft 3 september 1953.

EU

Direktiv 2013/32/EU, 26 juni 2013, om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd.

Direktiv 2011/95/EU, 20 december 2011, om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

Direktiv 2003/109/EG, 25 november 2003, om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

Direktiv 2003/86/EG, 22 september 2003, om rätt till familjeåterförening.

Direktiv 2001/55/EG, 20 juli 2001, om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

Svenska lagar

Utlänningslag (SFS 2005:716). Justitiedepartementet.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716_sfs-2005-716

Förvaltningslag (SFS 2019:981). Justitiedepartementet.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningslag-2017900_sfs-2017-900

Förvaltningsprocesslag (SFS 2020:922). Justitiedepartementet.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningsprocesslag-1971291_sfs-1971-291

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Bonger mot Nederländerna, nr 10154/04, 15 september 2005

Dabo mot Sverige, nr 12510/18, 9 oktober 2018

I. mot Nederländerna, nr 24147/11, 8 oktober 2011

K.A.B. mot Sverige, nr 17299/12, 5 september 2013

M.A. mot Danmark, nr 6697/18, 9 juli 2021

Nunez mot Norge, nr 55597/09, 28 juni 2011

Paposhvili mot Belgium, nr 41738/10, 13 december 2016

R.C. mot Sverige, nr 41827/07, 9 juni 2010

R.H. mot Sverige, ansökan nr 4601/14, 10 september 2015

Saadi mot Italien, nr 37201/06, 28 februari 2008

Savran mot Danmark, nr 57467/15, 7 december 2021

Sufi och Elmi mot Storbritannien, nr 8319/07 och 11449/07, 28 juni 2011

EU-domstolen

Aboubacar Diakité mot Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, C-285-12, 30 januari 2014

Alexandre Achughbabian mot Préfet du Val-de-Marne, C 329/11, 6 december 2011

Aydin Salahadin Abdulla, Kamil Hasan, Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi och Dler Jamal mot Bundesrepublik Deutschland, Förenade målen C-175/08, C-176/08, C-178/08 och C-179/08, 2 mars 2010

Hassen El Dridi, C-61/11, 28 april 2011

K och B mot Nederländerna, C-380/17, 7 november 2018

M mot Ministerstvo vnitra, X, X, mot Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, Förenade målen C-391/16, C-77/17 och C-78/17, 14 maj 2019

Meki Elgafaji och Noor Elgafaji mot Staatssecretaris van Justitie, C-465/07, 17 februari 2009

Mohammed Bilali mot Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, C-720/17, 23 maj 2019

Mohamed M'Bodj mot État belge, C-542/13, 18 december 2014

MP mot Secretary of State for the Home Department, C-353/16, 24 april 2018

Secretary of State for the Home Department mot O A, C-255/19, 20 januari 2021

Migrationsöverdomstolens avgöranden

Migrationsöverdomstolen dom 2021-01-05 (2021:1) i mål nr UM9719-20.

Migrationsöverdomstolen dom 2021-03-31 (2021:5) i mål UM8722-20 och UM8723-20.

Migrationsöverdomstolen dom 2020-12-22 (2020:24) i mål nr UM2944-20.

Migrationsöverdomstolen dom 2018-10-18 (2018:19) i mål UM3009-18.

Migrationsöverdomstolen dom 2018-03-05 (2018:4) i mål UM2630-17.

Migrationsöverdomstolen dom 2016-09-01 (2016:18) i mål UM8434-15.

Migrationsöverdomstolen dom 2015-03-24 (2015:9).

Migrationsöverdomstolen dom 2014-04-25 (2014:9) i mål nr UM4082-13.

Migrationsöverdomstolen dom 2012-09-28 (2012:13) i mål nr UM11040-11.

Migrationsöverdomstolen dom 2011-11-15 (2011:26) i mål nr UM8643-10.

Migrationsöverdomstolen dom 2010-10-25 (2010:23) i mål nr UM7664-09.

Migrationsöverdomstolen dom 2009-10-09 (2009:31) i mål nr UM5814-08.

Migrationsöverdomstolen dom 2009-01-14 (2009:3) i mål nr UM1156-08.

Migrationsöverdomstolen dom 2008-03-18 (2008:11) i mål nr UM1116-07.

Migrationsöverdomstolen dom 2007-11-27 (2007:48) i mål nr UM1344-06.

Migrationsöverdomstolen dom 2007-06-25 (MIG 2007:35) i mål nr UM147-06.

Propositioner

Prop. (2020/21:191). Ändrade regler i utlänningslagen.

Prop. (2016/17:17). Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet.

Prop. (2004/05:170). Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.

Prop. (1999/2000:43). Uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Prop. (1996/97:25). Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.

Prop. (1979/80:96). Med förslag till ny utlänningslag, m. m.

Migrationsverket

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

Migrationsverket Rättsligt ställningstagande. Uppehållstillståndets längd för personer som omfattas av 21 kap. utlänningslagen. RS/003/2022, 6 mars 2022.

Migrationsverket Rättsligt ställningstagande. Försörjningskravet i 5 kap. 3 b § utlänningslagen. RS/081/2021(version 2.0), 23 september 2021.

Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande. Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. RS/085/2021, 20 juli 2021.

Migrationsverket Rättsligt ställningstagande. Hantering av ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd m.m. RS/082/2021, 20 juli 2021.

Migrationsverket Rättsligt ställningstagande. Särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd. RS/084/2021, 20 juli 2021.

Migrationsverket Rättsligt ställningstagande. Beviskravet i anknytningsärenden. RS/030/2021, 20 juli 2021.

Migrationsverket Rättsliga ställningstagande. Kravet på välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid. RS/080/2021, 20 juli 2021.

Migrationsverket Rättsligt ställningstagande. Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring. RS/054/2021, 19 april 2021.

Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande. Praktiska verkställighetshinder m.m. RS/048/2021, 31 mars 2021.

Statens offentliga utredningar

SOU. (2020:54). En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU. (2021:61). Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Litteratur

Andersson, S., Lagerqvist Valoz Roca, A., & Seidlitz, M. (2018). *Prövning av migrationsärenden*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Asylrättscentrum. (2021). När skyddsbehovet tar slut – Rapport om upphörande av skyddsbehov inom förläningsprocessen. Asylrättscentrum.

Asylrättscentrum. (2020). Var går Europas gränser? – Migrationsrättslig reglering på Europainivå. Asylrättscentrum.

Beirens, H., Maas, S., Petronella, S. & van der Velden, M. (2016). *Study on the Temporary Protection Directive Final Report*. EU Commission.

Brekke, J-P., Birkvad, S. & Erdal, M. (2021). Losing the Right to Stay: Revocation of Refugee Permits in Norway. *Journal of Refugee Studies*, 34(2).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022). "FAQ about entry from Ukraine an residence in Germany". Tillgänglig här: https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/ResettlementRelocation/InformationenEinreiseUkraine/InformationenEinreiseUkraineEN/_documents/ukraine-faq-en.html?nn=1159474 [hämtad 8 juni 2022]

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022). "BAMF unterstützt bei der Aufnahme Geflüchteter aus der Ukraine". Tillgänglig här: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2022/220311-bamf-unterstuetzung-laender-ukraine.html?nn=282772>

Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 7. April 2022. Tillgänglig här: <https://bit.ly/38TtyMO> [hämtad 9 juni 2022]

Cagrell Karlander, I. (2021). *Officialprincipen i migrationsprocessen: Domstolens utredningsansvar*. (Doktorsavhandling, Juridiska Fakulteten, Uppsala universitet).

Coles, G. (1989). *Approaching the Refugee Problem Today*. I Loescher, G. & Monahan, L. (red.). *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Costello, C. (2016). *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*. Oxford: Oxford University Press.

Danish Refugee Council. (u.d.). "What does it mean to be on tolerated stay?". Tillgänglig här: <https://drc.ngo/our-work/what-we-do/asylum-and-repatriation/the-danish-asylum-system/the-danish-asylum-procedure/what-does-it-mean-to-be-on-tolerated-stay/> [hämtad 9 juni 2022]

EASO (2016). *Ending International Protection: Articles 11, 14, 16 and 19 Qualification Directive, A Judicial Analysis*. European Asylum Support Office.

ECRE (2022). *Information Sheet - Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine*. European Council on Refugees and Exiles.

EUAA (2022). *Rapid response by EU+ countries to address the needs of displaced people from Ukraine*. European Union Agency for Asylum. Situational Update Issue No 13.

EUAA (2022). *Analysis on Asylum and Temporary Protection in the EU+ in the Context of the Ukraine Crisis Week 16 (18 – 24 April) 2022*. European Union Agency for Asylum.

European Commission. (2020). *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on a New Pact on Migration and Asylum*. COM/2020/609 final. 23 september 2020.

European Commission (2019). *Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU) Final report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2022). "New Danish law for those fleeing Ukraine mirrors EU Temporary Protection Directive". European Website on Integration. Tillgänglig här: https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/new-danish-law-those-fleeing-ukraine-mirrors-eu-temporary-protection-directive_en [hämtad 8 juni 2022]

Europeiska Kommissionen (2014). *Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet angående riktlinjer för tillämpning av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening*. COM/2014/0210.

Europeiska Kommissionen (2022). 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. (2022/C 126 I/01).

European Migration Network (maj 2020). *Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2020). *Country Report: Italy 2020 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2021). *Country Report: Germany 2021 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2021). *Country Report: Greece 2021 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2021). *Country Report: Slovenia 2021 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2020). *Country Report: Spain 2020 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2020). *Country Report: Netherlands 2020 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2020). *Country Report: Malta 2020 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2020). *Country Report: Hungary 2020 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2021). *Country Report: France 2021 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2021). *Country Report: Croatia 2021 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2021). *Country Report: Belgium 2021 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2021). *Country Report: Poland 2021 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2021). *Country Report: Austria 2021 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2021). *Country Report: Germany 2021 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2021). *Country Report: Cyprus 2021 Update*.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) & Asylum Information Database (AIDA). (2021). *Country Report: Bulgaria 2021 Update*.

European Parliament (n.d.). "Slovak Republic". *Migration and asylum in central Europe LIBE 104 EN*. Tillgänglig här:

https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/slovak_en.htm

[Hämtad 9 juni 2022]

Eurostat. (2016). Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Eurostat News Release 44/2016. 4 mars 2016. Tillgänglig här:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> [hämtad 7 juni 2022]

Eurostat. (2019). 580 800 first-time asylum seekers registered in 2018, down by 11 percent compared with 2017. Eurostat News Release 46/2019. 14 mars 2019. Tillgänglig här:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665546/3-14032019-AP-EN.pdf/eca81dc5-89c7-4a9d-97ad-444b6bd32790> [hämtad 7 juni 2022]

Feith Tan, N. (2021). The End of Protection. The Danish 'Paradigm Shift' and the Law of Cessation. *Nordic Journal of International Law*, 90(1), 60–85.

Fitzpatrick, J. & Bonoan, R. (2013). Cessation of Refugee Status. I Feller, E., Turk, V. & Nicholson, F. (red.). *Refugee Protection in International Law*. Oxford: Oxford University Press.

Förenta Nationernas Flyktingkommissarie (1996). *Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning*. Stockholm: Nordstedt Juridik AB.

Greek council for refugees Oxfam, Save the Children (2022). *GREECE: A two-tier refugee system*. Bi-monthly bulletin May 2022.

Hathaway, J. (2021). *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hailbronner, K. (1994). Asylum Law Reform in the German Constitution. *American University International Law Review*, 9(4), 159-179.

Informationsverbund Asyl & Migration (u.d.). Informationen zum Verfahren der Familienzusammenführung". Tillgänglig här: <https://familie.asyl.net/start> [hämtad 8 juni 2022]

Karageorgiou, E. (2020). *The Impact of the New EU Pact on Europe's External Borders: The Case of Greece*. I Carrera, S. & Geddes, A. (red.). *The EU pact on migration and asylum in light of the United Nations global compact on refugees*. Florence: European University Institute.

Kleineman, J. (2018). *Rättsdogmatisk metod*. I Nääv, M. & Zamboni, M. *Juridisk metodlära*. Lund: Studentlitteratur AB.

Lundberg, A. & Jansson-Keshavarz, S. (2018). Migrationsverket ändrar på lagens innehåll för att ensamkommande barn inte ska beviljas uppehållstillstånd i Sverige. *Juridisk Tidskrift*. 2018-19 NR 4.

Minor (2022). "Residence Law Issues for People from Ukraine in Germany". Projektkontor för Bildung und Forschung. Tillgänglig här: <https://minor-kontor.de/residence-law-issues-for-people-from-ukraine-in-germany/> [hämtad 9 juni 2022]

NOAS (2019). *Realizing Refugees' Right to Family Unity*. Norsk organisasjon for asylsøkere.

Noll, G. & Gunneflo, M. (u.d.). Directive 2011/55 Temporary Protection Synthesis Report. Tillgänglig här: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2001-55-Temporary-Protection-Synthesis.pdf> [hämtad 8 juni 2022]

OCHA reliefweb (2022). "European Union Agency for Asylum: 2.3 million Ukrainians have registered for protection in the EU". Press Release 28 april 2022. Tillgänglig här: <https://reliefweb.int/report/poland/european-union-agency-asylum-23-million-ukrainians-have-registered-protection-eu> [hämtad 8 juni 2022]

Olseke, R. & Svenska Röda Korset (2020a). *Längd på uppehållstillstånd – en europeisk jämförelse*. Svenska Röda Korset.

Olseke, R. & Svenska Röda Korset (2020b). *Rätten till familjeåterförening – en europeisk jämförelse*. Svenska Röda Korset.

O'Sullivan, M. (2019). *Refugee Law and Durability of Protection*. London: Routledge.

Parusel, B., & Schneider, J. (2017). Reforming the Common European Asylum System. Delmi report 2017:9.

Sandesjö, H. & Wikren, G. (2020). *Utlänningslagen med kommentarer*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Schultz, J. (2020). *An End to Asylum? Temporary Protection and the Erosion of Refugee Status*. I Jacobsen, C. Karlsen, M. & Khosravi, S. (red.). *Waiting and the Temporalities of Irregular Migration*. London: Routledge.

Schultz, J., Drangslund, K.A., Karlsen, M.-A., Kienast, J., Feith Tan, N. & Vedsted-Hansen, J. (2022). "Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine". Tillgänglig här: <https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/> [hämtad 8 juni 2022]

Stern, R. (2018). *Proportionate or panicky?: on developments in Swedish and Nordic asylum law in light of the 2015 'refugee crisis'*. I Stoyanova, V., & Karageorgiou, E. (red.). *The New Asylum and Transit Countries in Europe During and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis*. Brill.

Stoyanova, V. (2017). How Exceptional Must 'Very Exceptional' Be? Not-refoulement, Socio-economic deprivation and Paposhvili v Beligum'. *International Journal of Refugee Law*, 29(4), 580-616.

Stoyanova, V. (2018). Populism, Exceptionality, and the Right to Family Life of Migrants under the European Convention on Human Rights. *European Journal of Legal Studies*, 10(2).

Stoyanova, V. Temporariness of Refugee Protection: For What and in Whose Interest? Cessation of Status as Related to Revocation of Residence Permit (utkast).

Tan, N. (2021). The End of Protection: The Danish Paradigm Shift and the Law of Cessation. *Nordic Journal of International Law*, 90(1), 60-85.

UNHCR (2021). *UNHCR Observations on the Proposal for amendments to the Danish Alien Act (Introduction of the possibility to transfer asylum-seekers for adjudication of asylum claims and accommodation in third countries)*. United Nations High Commissioner for Refugees.

UNHCR (2016). *UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation, L 87*. United Nations High Commissioner for Refugees.

UNHCR (2014). *UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens Act: Lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land mv.)*. United Nations High Commissioner for Refugees.

UNHCR (2008). *UNHCR public statement in relation to Salahadin Abdulla and Others v. Bundesrepublik Deutschland pending before the Court of Justice of the European Union*. UN High Commissioner for Refugees. UNHCR (2003). *Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C (5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*. United Nations High Commissioner for Refugees.

UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries (2021). *UNHCR recommendations to Denmark on strengthening refugee protection in Denmark, Europe and globally*. United Nations High Commissioner for Refugees.

UNHCR (u.d.). "Forms of Asylum and Refugee Protection". Tillgänglig här: <https://help.unhcr.org/germany/asylum-in-germany/forms-of-asylum-and-refugee-protection/> [hämtad 9 juni 2022]

UNHCR (u.d.). "Asylum in Slovakia". Tillgänglig här: <https://help.unhcr.org/slovakia/asylum/> [hämtad 9 juni 2022]

UNHCR (u.d.). "Ukraine". Help Greece. Tillgänglig här: <https://help.unhcr.org/greece/displaced-people-from-ukraine/ukraine/> [hämtad 9 juni]

Vedsted-Hansen, J., Brekke, J-P & Thorburn Stern, R. (2020). *Temporary asylum and cessation of refugee status in Scandinavia: Policies, practices and dilemmas*. European Migration Network (EMN) Norway Occasional Papers.

Danska lagar

LOV nr 324 af 16/03/2022 (Gældende) Lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine [LAG nr 324 av den 16/03/2022 (tillämplig) Lag om tillfälligt uppehållstillstånd för personer som fördrivits från Ukraina].

2020/1 LSF 226, Lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af mulighed for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse i tredjeland) 2020/1 LSF 226 [Lag om ändring av utlänningslagen (Införande av möjlighet att överföra asylsökande till asylförfaranden och eventuellt efterföljande skydd i tredje land)]. Tillgänglig här: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202012L00226> [hämtad 9 juni 2022]

LBK nr 1022 af 02/10/2019 Bekendtgørelse af udlændingeloven [LBK nr 1022 av 2019-10-02 Utlänningslagens förordning]. Tillgänglig här: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1022> [hämtad 9 juni 2022]

LOV nr 174 af 27/02/2019 Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love (Videre adgang til inddragelse af opholdstilladelser for flygtninge, loft over antallet af familiesammenføringer, skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt, ydelsesnedsættelse for forsørgere m.v.) [LAG nr 174 av 2019-02-27 Lag om ändring i utlänningslagen, integrationslagen, repatrieringslagen och olika andra lagar (Vidare tillgång till återkallelse av uppehållstillstånd för flyktingar, tak för antal familjeåterföreningar, skärpta straff för överträdelse av inreseförbud och överträdelse av anmälningsplikt, minskning av förmåner för anhöriga etc.)]. Tillgänglig här: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/174> [hämtad 9 juni 2022]

2018/1 LSF 140 Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love (Videre adgang til inddragelse af opholdstilladelser for flygtninge, loft over antallet af familiesammenføringer, skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt, ydelsesnedsættelse for forsørgere m.v.) [2018/1 LSF 140 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen, integrationslagen, repatrieringslagen och flera andra lagar (Ytterligare tillgång till återkallelse av uppehållstillstånd för flyktingar, tak på antalet familjeåterföreningar, skärpta straff vid brott mot inreseförbud och brott mot uppehållstillstånd, anmälningsskyldighet, minskning av bidrag till anhöriga m.m.)]. Tillgänglig här: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00140> [hämtad 9 juni 2022]

2017/1 L 72 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.) [L 72 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen. (Tillfälligt skyddsstatus för vissa utlännningar samt avslag på sakbehandling av asylansökningar när den sökande har erhållit skydd i ett annat EU-land etc.)].

Tillgänglig här:

https://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/l72/20141_l72_som_fremsat.htm
[hämtad 9 juni 2022]

LOV nr 102 af 03/02/2016 Lov om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.) [LAG nr. 102 av 2016-02-03 Lag om ändring i utlänningslagen (Uppskjutande av rätten till familjeåterförening för personer med tillfällig skyddsstatus, skärpning av reglerna om tillsvidareanställningstillstånd, skärpning av reglerna om återkallelse av flyktingars uppehållstillstånd m.m.)]. Tillgänglig på:
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2016/102> [hämtad 9 juni 2022]

LOV nr 153 af 18/02/2015 Lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.) [LAG nr 153 av 2015-02-18 Lag om ändring i utlänningslagen (Tillfällig skyddsstatus för vissa utlännningar samt avslag på tillåtlighet av asylansökningar när den sökande har erhållit skydd i ett annat EU-land etc.)].

2015/1 LSF 87 (Gældende) Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.) [2015/1 LSF 87 (Gäller) Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (Uppskjutande av rätten till familjeåterförening för personer med tillfälligt skyddsstatus, skärpning av reglerna om tillsvidareuppehållstillstånd, skärpning av reglerna om återkallelse av flyktingars uppehållstillstånd m. m.)]. Tillgänglig här:
<https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201512L00087> [hämtad 9 juni 2022]

L 87 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus, skærpelse af reglerne om tidsubegrænset opholdstilladelse, skærpelse af reglerne om inddragelse af flygtninges opholdstilladelse m.v.) [L 87 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (Uppskjutande av rätten till familjeåterförening för personer med tillfällig skyddsstatus, skärpning av reglerna om tillsvidareanställda uppehållstillstånd, skärpning av reglerna om återkallelse av flyktingars uppehållstillstånd m.m.)]. Tillgänglig här:
<https://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l87/index.htm> [hämtad 9 juni 2022]

L 140 Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love (Videre adgang til inddragelse af opholdstilladelser for flygtninge, loft over antallet af familiesammenføringer, skærpet straf for overtrædelse af indrejseforbud og overtrædelse af opholds-, underretnings- og meldepligt, ydelsesnedsættelse for forsørgere m.v.) [L 140 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen, integrationslagen, repatrieringslagen och olika andra lagar (Vidare tillgång till återkallelse av uppehållstillstånd för flyktingar, tak för antal familjeåterföreningar, skärpta straff vid överträdelse av inreseförbud och brott mot bosättning, anmälnings- och rapporteringsskyldighet, minskning av förmåner för anhöriga etc.)]. Tillgänglig här: <https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/140/index.htm> [hämtad 9 juni 2022]

Udlændingeloven [Utlänningslagen]

Grekiska lagar

Υπουργική Απόφαση 172172/2022 - Διαδικασία χορήγησης Άδειας Διαμονής Προσωρινής Προστασίας στους δικαιούχους προσωρινής προστασίας, ΦΕΚ 1462/Β/28-3-2022 [Ministerbeslut 172172/2022 Förfarande för beviljande av ett uppehållstillstånd för tillfälligt skydd till personer som har tillfälligt skydd]

Νόμος 4825/2021 Αναμόρφωση διαδικασιών απελάσεων και επιστροφών πολιτών τρίτων χωρών, προσέλκυση επενδυτών και ψηφιακών νομάδων, ζητήματα αδειών διαμονής και διαδικασιών χορήγησης διεθνούς προστασίας, διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου και Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και άλλες επείγουσες διατάξεις, ΦΕΚ 157 Α'/4.09.2021 [Lag 4825/2021 Reform av utvisnings- och återvändandeförfaranden för tredjelandsmedborgare, locka till sig investerare och digitala nomader, utfärdande av uppehållstillstånd och förfaranden för beviljande av internationellt skydd, behörighetsbestämmelser för immigrations- och asylministeriet och ministeriet av medborgarskydd och andra brådskande bestämmelser]

Νόμος 4686/2020 «Βελτίωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας, τροποποίηση διατάξεων των νόμων 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 (Α' 80) και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 96 /12-5-2020 [Lag 4686/2020 "Förbättring av immigrationslagstiftningen, ändring av bestämmelserna i lagarna 4636/2019 (Α' 169), 4375/2016 (Α' 51), 4251/2014 och andra bestämmelser"].

Νόμος 4636/2019 «Περί Διεθνούς Προστασίας και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 169/Α/1-11-2019 [Lag 4636/2019 "Om internationellt skydd och andra bestämmelser"]

Νόμος 4251/2014 Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ενταξης και λοιπές διατάξεις, ΦΕΚ Α 80/1-4-2014 [Lag 4251/2014 Immigration och social integrationskod och andra bestämmelser]

Νόμος 3907/2011 « Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις.» ΦΕΚ Α' 7/26-01-2011 [Lag 3907/2011 "Inrättande av en asyltjänst och en första mottagningstjänst, anpassning av grekisk lagstiftning till bestämmelserna i direktiv 2008/115/EG beträffande de gemensamma reglerna och förfarandena i medlemsstaterna för återsändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt och andra bestämmelser"]

Προεδρικό Διάταγμα 131/2006 Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, ΦΕΚ 143/Α/13-7-2006 [Presidentdekret 131/2006 Harmonisering av grekisk lagstiftning med direktiv 2003/86/EG om rätten till familjeåterförening]

Προεδρικό Διάταγμα 80/2006 Παροχή Προσωρινής Προστασίας σε Περίπτωση Μαζικής Εισροής Εκτοπισμένων Αλλοδαπών, ΦΕΚ Α' 82/14-04-2006 [Presidentdekret 80/2006 Tillhandahållande av tillfälligt skydd vid massinflöde av fördrivna utlännigar]

Tyska lagar

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG)
Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 4b des Gesetzes vom 17 Februar 2020 (BGBl. I S. 166) [Lag om bosättning, sysselsättning och integration av utlänningar i det federala territoriet].

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet [Lag om bosättning, ekonomisk verksamhet och integration av utlänningar i det federala territoriet].

Bundesministerium des Innern und für Heimat Verordnung zur vorübergehenden Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels von anlässlich des Krieges in der Ukraine eingereisten Personen (Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung – UkraineAufenthÜV) Vom 7. März 2022 [Federala inrikesministeriet och hemlandets förordning om tillfälligt undantag från kravet på uppehållstillstånd för personer som reste in i Ukraina under kriget]

Ungerska lagar

2007 évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról [Lag om inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare]

Andra källor

Asylum Information Database (AIDA), <https://asylumineurope.org/>

European Asylum Support Office, National Asylum Developments Database, <https://euaa.europa.eu/national-asylum-developments-database>

European Council on Refugees and Exiled (ECRE), <https://ecre.org/>

European Migration Network (EMN), https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn_en

European website on integration, https://ec.europa.eu/migrant-integration/home_en

International Association of Refugee and Migration Judges (IARMJ), <https://www.iarmj.org/>

Refworld, <https://www.refworld.org/>

Slovaikiens inrikesministerium, avdelningen för europeisk integration och rättstillnärmning, Vladimir Kotulic, augusti 1998 och flyktninglagen, 13 §, punkt 2 och 17 §, punkt 1 https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/104/slovak_en.htm, se också <https://help.unhcr.org/slovakia/asylum/> [hämtad 9 juni 2022]

Förteckning över tidigare publikationer

Rapport och Policy Brief 2014:1, *Radikala högerpartier och attityder till invandring i Europa*, Mikael Hjerm och Andrea Bohman.

Rapport och Policy Brief 2015:1, *Internationell migration och remitteringar i Etiopien*, Lisa Andersson.

Kunskapsöversikt 2015:2, *Politiska remitteringar*, Emma Lundgren Jörum och Åsa Lundgren.

Kunskapsöversikt 2015:3, *Integrationspolitik och arbetsmarknad*, Patrick Joyce.

Kunskapsöversikt 2015:4, *Migration och företagens internationalisering*, Andreas Hatzigeorgiou och Magnus Lodefalk.

Rapport och Policy Brief 2015:5, *Svenskt medborgarskap: reglering och förändring i ett skandinaviskt perspektiv*, Mikael Spång.

Rapport och Policy Brief 2015:6, *Vem blir medborgare och vad händer sen? Naturalisering i Danmark, Norge och Sverige*, Pieter Bevelander, Jonas Helgertz, Bernt Bratsberg och Anna Tegunimataka.

Kunskapsöversikt 2015:7, *Kategoriernas dilemman*, Per Strömblad och Gunnar Myrberg.

Rapport och Policy Brief 2015:8, *Valet och Vägen: Syriska flyktingar i Sverige*, Emma Jörum Lundgren.

Rapport och Policy Brief 2015:9, *Arbetskraftsinvandring efter 2008 års reform*, Catharina Calleman (red.) och Petra Herzfeld Olsson (red.).

Kunskapsöversikt 2016:1, *Alla tiders migration!*, Dick Harrison.

Rapport och Policy Brief 2016:2, *Invandringens arbetsmarknadseffekter*, Mattias Engdahl.

Rapport och Policy Brief 2016:3, *Irreguljär migration och Europas gränskontroller*, Ruben Andersson.

Kunskapsöversikt 2016:4, *Diaspora – ett begrepp i utveckling*, Erik Olsson.

Kunskapsöversikt 2016:5, *Migration within and from Africa*, Aderanti Adepoju.

Rapport och Policy Brief 2016:6, *Invandring, mediebilder och radikala högerpopulistiska partier i Norden*, Anders Hellström och Anna-Lena Lodenius.

Kunskapsöversikt 2016:7, *Invandring och företagande*, Martin Klinthäll, Craig Mitchell, Tobias Schölin, Zoran Slavnić & Susanne Urban.

Rapport och Policy Brief 2016:8, *Invandringens effekter på Sveriges ekonomiska utveckling*, Bo Malmberg, Thomas Wimark, Jani Turunen & Linn Axelsson.

Kunskapsöversikt 2017:1, *De invandringskritiska partiernas politiska inflytande i Europa*, Maria Tyrberg & Carl Dahlström.

Kunskapsöversikt 2017:2, *Hatbrott med främlingsfientliga och rasistiska motiv*, Berit Wigerfelt och Anders S Wigerfelt.

Avhandlingsnytt 2017:3, *Vägen till arbete. Utlandsföddas möte med den svenska arbetsmarknaden*, Moa Bursell, Mikael Hellström, Jennie K Larsson, Melissa Kelly, Martin Qvist och Caroline Tovatt.

Policy Brief 2017:4, *Integration och tillit – långsiktiga konsekvenser av den stora invandringen till Norge*, Grete Brochmann.

Kunskapsöversikt 2017:5, *Invandringens historia – från "folkhemmet" till dagens Sverige*, Mikael Byström och Pär Frohnert.

Rapport och Policy Brief 2017:6, *Invandring i medierna – Hur rapporterade svenska tidningar åren 2010–2015?*, Jesper Strömbäck, Felicia Andersson och Evelina Nedlund.

Rapport och Policy Brief 2017:7, *Valdeltagande och representation – Om invandring och politisk integration i Sverige*, Pieter Bevelander (red.) och Mikael Spång (red.).

Rapport och Policy Brief 2017:8, *Responsibility Sharing for Refugees in the Middle East and North Africa*, Susan Martin.

Rapport och Policy Brief 2017:9, *Reforming the Common European Asylum System*, Bernd Parusel och Jan Schneider.

Rapport och Policy Brief 2017:10, *A Fair Share: Refugees and Responsibility-Sharing*, Alexander Betts, Cathryn Costello och Natascha Zaun.

Rapport och Policy Brief 2018:1, *Somali Diaspora Groups in Sweden – Engagement in Development and Relief Work in the Horn of Africa*, Nauja Kleist.

Rapport och Policy Brief 2018:2, *Akademiskt utbyte och internationell migration – En studie av stipendiater inom Svenska institutets Visbyprogram 1997–2015*, Andreas Åkerlund, Astrid Collsiöö och Mikael Börjesson.

Rapport och Policy Brief 2018:3, *Ensamkommande barns och ungas väg in i det svenska samhället*, Eskil Wadensjö och Aycan Çelikaksoy.

Rapport och Policy Brief 2018:4, *Attityder till invandring – en analys av förändringar och medieeffekter i Sverige 2014–2016*, Jesper Strömbäck och Nora Theorin.

Rapport och Policy Brief 2018:5, *Familj, medborgarskap, migration – Sveriges politik för anhöriginvandring i ett jämförande perspektiv*, Karin Borevi.

Avhandlingsnytt 2018:6, *Barn och migration*, Mehek Muftee, Lisa Ottosson, Gunilla Jarkman Björn, Anna Åhlund, Eva Skowronski och Michael Lindblad.

Policy Brief 2018:7, *Människohandel och människosmuggling i den irreguljära migrationen*, Ryszard Piotrowicz.

Rapport och policy Brief 2018:8, *Asylsökandes möte med Sverige – Lärdomar från en panelundersökning*, Peter Esaiasson och Jacob Sohlberg.

Policy Brief 2018:9, *Medborgarskapslagar – en global jämförelse*, Rainer Bauböck.

Rapport och Policy Brief 2019:1, *Bridging the Gaps – Linking Research to Public Debates and Policy-making on Migration and integration*, Martin Ruhs, Kristof Tamas och Joakim Palme. Rapporten går att läsa via Delmis hemsida eller via Oxford University Press:
<http://fdslive.oup.com/www.oup.com/academic/pdf/openaccess/9780198834557.pdf>

Rapport och Policy Brief 2019:2, *Från Afrikas horn till Sverige: Smuggling, informella nätverk och diasporans engagemang*, Tekalign Ayalew Mengiste och Erik Olsson.

Rapport och Policy Brief 2019:3, *Thai berry pickers in Sweden – A migration corridor to a low-wage sector*, Charlotta Hedberg, Linn Axelsson and Manolo Abella.

Rapport och Policy Brief 2019:4, *Internationella studenter i Sverige – Avgiftsreformens påverkan på inflödet av studenter*, André Bryntesson och Mikael Börjesson.

Kunskapsöversikt och Policy Brief 2019:5, *Migration and development – The role for development aid*, Robert E.B. Lucas.

Policy Brief 2019:6, *Åter till grunderna – Läsförmåga, immigration och arbetsmarknadsutfall i Sverige*, Jon Kristian Pareliusson.

Policy Brief 2019:7, *Ålder vid invandring och arbetsmarknadsintegration – det svenska exemplet*, Torun Österberg.

Policy Brief 2019:8, *Barn med posttraumatisk stress – utvärdering av en gruppintervention för ensamkommande flyktingbarn med symptom på posttraumatisk stress*, Anna Sarkadi.

Policy Brief 2019:9, *Suicidalt beteende och vård – skillnader mellan flyktingar, andra migranter och personer födda i Sverige*, Ellenor Mittendorfer-Rutz.

Policy Brief 2019:10, *Fri rörlighet för arbetstagare i EU och dess effekter på statsfinanserna*, Marcus Österman, Joakim Palme och Martin Ruhs.

Rapport och Policy Brief 2020:1, *De som inte får stanna: Att implementera återvändandepolitik*, Henrik Malm Lindberg.

Rapport och Policy Brief 2020:2, *Laglig migration för arbete och studier – Möjligheter att få uppehållstillstånd i Sverige för personer som saknar skyddsbehov*, Bernd Parusel.

Rapport och Policy Brief 2020:3, *Effekten av krig – Posttraumatisk stress och social tillit hos flyktingar*, Jonathan Hall och Dennis Kahn.

Rapport och Policy Brief 2020:4, *Åtgärder mot människosmuggling och människohandel: Är de förenliga med EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna?*, Vladislava Stoyanova.

Policy Brief 2020:5, *Den reglerade invandringen och barnets bästa*, Louise Dane.

Policy Brief 2020:6, *Migrationspolitik, välfärd och jämlikhet*, Björn Östbring.

Avhandlingsnytt 2020:7, *Migranternas möte med svensk hälso- och sjukvård*, Juliet Aweko, Ulrika Byrskog, Annika Esscher, Robert Jonzon och Josefin Wångdahl.

Policy Brief 2020:8, *Språkkaféet som arena för språkträning*, Gunilla Jansson och Silvia Kunitz.

Policy Brief 2020:9, *Nyanlända elever och lärande på gymnasieskolans språkintruktionsprogram*, Päivi Juvonen.

Rapport och Policy Brief 2021:1, *Idrott och hälsa bland flickor - Uppfattningar och erfarenheter bland föräldrar från Somalia, Eritrea, Syrien och Sverige*, Anders Kassman och Åsa Kneck.

Policy Brief 2021:2, *Miljonprogram, migranter och utsatthet för covid-19*, Erik Hansson, Lina Al-Nahar, Maria Albin, Eskil Jakobsson, Maria Magnusson och Kristina Jakobsson.

Rapport och Policy Brief 2021:3, *Lokalsamhälletillit i Sverige före och efter flyktingkrisen*, Susanne Wallman Lundåsen.

Kunskapsöversikt 2021:4, *Tolkfunktionen i asylprocessen*, Cecilia Wadensjö, Hanna Sofia Rehnberg och Zoe Nikolaidou.

Avhandlingsnytt 2021:5, *Tidsbegränsade uppehållstillstånd, egenföretagande och skolsegregation – Aktuella avhandlingar om utrikes födda på arbetsmarknaden*, Kristoffer Jutvik, Matilda Kilström, Elisabet Olme, Aliaksei Kazlou och Debbie Lau.

Rapport 2021:6, *Ungas uppväxtvillkor och integration*, Jan O. Jonsson, Susanne Åsman, Thomas Johansson, Ylva Odenbring, Sevgi Bayram Özdemir, Erik Lundberg, Metin Özdemir, Bo Malmberg och Eva Andersson.

Policy Brief 2021:7, *Invandring och välfärdsstaten*, Tina Goldschmidt.

Policy Brief 2021:8, *Interaktiv rasism på internet, i pressen och politiken*, Mattias Ekman.

Policy Brief 2021:9, *Polariserad demokrati. Hur uppfattade hot påverkar främlings-fientlighet och spänningar mellan olika grupper i samhället*, Emma A. Renström och Hanna Bäck.

Rapport och Policy Brief 2021:10, *De som skickades tillbaka: Återvändande och återintegration av avvisade asylsökande till Afghanistan och Irak*, Henrik Malm Lindberg, Constanza Vera-Larrucea och André Asplund.

Rapport och Policy Brief 2021:11, *Trade Agreements as a Venue for Migration Governance? Potential and Challenges for the European Union*, Sandra Lavenex och Tamirace Fakhoury.

Policy Brief 2021:12, *The evolving policy coherence for development. Risk or opportunity for the EU as a development actor?*, Anna Michalski.

Avhandlingsnytt 2021:13, *Nya perspektiv på segregation: skola, psykisk hälsa och bosättningsmönster*, Maria Granvik Saminathen, Sara Brodin Låftman, Petra Löfstedt, Elisabet Olme, Dany Kessel, Louisa Vogiazides, Hernan Mondani, Charisse Johnson-Singh, Mikael Rostila, Antonio Ponce de Leon, Yvonne Forsell och Karin Engström.

Kunskapsöversikt 2022:1, *Exillitteratur i Sverige 1969 till 2019*, Daniel Pedersen.

Kunskapsöversikt 2022:2, *Migrationens påverkan på klimatanpassning och sårbarhet*, François Gemenne.

Policy Brief 2022:3, *Hur många kommer fly från Ukraina och vilka EU-länder kommer de söka sig till?*, Mikael Elinder, Oscar Erixson och Olle Hammar.

Policy Brief 2022:4, *Massflyktsdirektivet: EU:s svar på skyddssökande från Ukraina. Tillfälligt skydd – "varför", "vem", "vad", "var" och "hur"*, Eleni Karageorgiou och Vladislava Stoyanova.

Hur ser den svenska asylrätten ut när man jämför det med andra EU-länder? Är Sverige mer eller mindre fördelaktigt ur skyddsbehövandes perspektiv? Trots det gemensamma asylsystemet på EU-nivå har EU-länderna fortfarande rätt att själva besluta om hur dessa regler ska tillämpas. Den här rapporten syftar till att förtydliga på vilket sätt lagstiftarna i Sverige, Danmark, Tyskland och Grekland har använt det handlingsutrymme som EU-rätten och Europakonventionen tillåter. Rapporten syftar också till att utreda om asylreglerna i Sverige avviker från de minimiregler som EU-rätten och internationell rätt kräver.

Rapporten är skriven av Vladislava Stoyanova, docent vid Juridiska institutionen, Lunds universitet och Eleni Karageorgiou, postdoktor vid Juridiska institutionen, Lunds universitet.

Delegationen för migrationsstudier är en oberoende kommitté som initierar studier och förmedlar forskningsresultat som underlag till framtida migrationspolitiska beslut och för att bidra till samhällsdebatten.



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

**Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17**