

Massflyktsdirektivet aktiveras

– Tillfälligt skydd i Sverige



Om Asylrättscentrum

Asylrättscentrum är en ideell organisation som ger gratis juridisk rådgivning till människor som sökt asyl eller annat uppehållstillstånd i Sverige.

Vi arbetar med ca 10.000 ärenden årligen genom mail- och telefonrådgivning, särskild barnrådgivning, och drop-in-rådgivning.

Vi driver även ärenden, håller utbildningar och bedriver påverkansarbete för att värna mänskliga rättigheter, och rättssäkerhet i den svenska asylprocessen.

Hjälp oss hjälpa fler genom att stötta vår verksamhet med ett bidrag. Swisha ditt stöd till: 123 900 57 94

Läs mer om vårt arbete på www.sweref.org



Innehåll

Executive Summary	4
Inledning	11
Syfte	11
Metod	12
Massflyktsdirektivet	14
EU:s gemensamma asylsystem	16
Rätten till tillfälligt skydd	18
Personkretsen – vem har rätt till tillfälligt skydd?	18
En utvidgad personkrets	22
Varaktighet för det tillfälliga skyddet	28
Inresa till Sverige	32
Ansökan om tillfälligt skydd	36
Rätten att söka asyl	37
Rätten till familjeåterförening	45
Sociala och ekonomiska rättigheter för personer med tillfälligt skydd	54
Tillgång till arbetsmarknaden	54
Sociala rättigheter	56
Utbildning	61
Sjukvård	62
Sammanfattande kommentarer och rekommendationer	65
Bilaga Tidslinje	68

Executive Summary

This report has been produced within the framework of a partnership agreement between Swedish Refugee Law Center and the UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries. UNHCR has contributed with financial support.

On 4 March 2022 the European Union Member States took an historic decision when the Council adopted a decision to implement the Temporary Protection Directive for displaced persons from Ukraine.

The purpose of this report is to give an overview and analyse the Swedish implementation of the decision to activate the Temporary Protection Directive. In particular, the report focuses on possible gaps in terms of access to temporary protection, the right to international protection, the right to family reunification, and the social and economic rights of persons granted temporary protection.

The European Union Council adopted the Temporary Protection Directive 2001/55/EU on 20 July 2001. According to article 1, the purpose of the Directive is to establish minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons from third countries who are unable to return to their country of origin and to promote a balance of effort between Member States in receiving and bearing the consequences of receiving such persons.

The Directive contains provisions on implementation and duration of temporary protection, access to social rights, the right to seek asylum, family reunification, and coordination between EU Member States.

Access to temporary protection

On 24 February 2022 the Swedish Migration Agency decided to halt all deportations to Ukraine due to the security situation in the country. Therefore, until this decision is lifted, persons will not be deported to Ukraine irrespective of being granted temporary protection or not. According to article 2.1 the Council implementing decision applies to the following categories of persons displaced from Ukraine on or after 24 February 2022, as a result of the military invasion by Russian armed forces that began on that date:

- Ukrainian nationals residing in Ukraine before 24 February 2022;
- stateless persons, and nationals of third countries other than Ukraine, who benefited from international protection or equivalent national protection in Ukraine before 24 February 2022; and
- family members of the persons referred to in points (a) and (b).

According to article 2.2. Member States shall apply either the Temporary Protection Directive or adequate protection under their national law, in respect of stateless persons, and nationals of third countries other than Ukraine, who can prove that they were legally residing in Ukraine before 24 February 2022 on the basis of a valid permanent residence permit, and who are unable to return in safe and durable conditions to their country of origin.

The Swedish Migration Agency does not grant temporary protection to those included in the latter group (article 2.2.) but registers their applications as asylum applications.

On 7 April 2022 the Swedish Government decided to widen the application of temporary protection to include persons who had travelled to and stayed in Sweden during the period 30 October 2021 – 23 February 2022, and if they belong to the categories of persons mentioned in article 2.1 and 2.2 of the implementation directive.

Despite recommendations from European Commission and UNHCR to include a broader category of persons, such as persons legally residing in Ukraine and family members to persons with permanent residence permit, Sweden has only partly adhered to these recommendations. It should also be noted that the provision that broadens the personal scope excludes persons that left Ukraine shortly before 24 February but entered Sweden on or after 24 February.

Residence permits due to temporary protection are valid until 4 March 2023, one year after the Council Implementation Decision. If the Council should decide to withdraw the Temporary Protection Directive, it is unclear which national provisions should be applied to withdraw such residence permit.

The Swedish Government has decided to implement identity checks for certain ferry travels to Sweden. A governmental proposal for a broader scope of identity checks in travels to Sweden was withdrawn. Both the European Commission and UNHCR has recommended that states do not introduce penalties for transport companies that accepts persons without proper travel documents that need protection.

The right to seek International Protection

According to article 17 of the Temporary Protection Directive, persons enjoying temporary protection must be able to lodge an application for asylum at any time. The examination of an asylum application not processed before the end of the period of temporary protection shall be completed after the end of that period. Persons that are eligible for temporary protection in Sweden are granted residence permits due to temporary protection. They may apply separately for international protection status. At the time of writing this report the Swedish Migration Agency has not yet commenced to examine asylum applications or applications for international protection status for Ukrainian nationals since the 24 February 2022. It is important to make sure that applications for international protection are registered and examined as soon as possible.

The right to family reunification

Article 15 of the Temporary Protection Directive holds that in cases where families already existed in the country of origin and were separated due to circumstances surrounding the mass influx, the following persons shall be considered to be part of a family:

- (a) the spouse of the sponsor or his/her unmarried partner in a stable relationship, where the legislation or practice of the Member State concerned treats unmarried couples in a way comparable to married couples under its law relating to aliens; the minor unmarried children of the sponsor or of his/her spouse, without distinction as to whether they were born in or out of wedlock or adopted;
- (b) other close relatives who lived together as part of the

family unit at the time of the events leading to the mass influx, and who were wholly or mainly dependent on the sponsor at the time.

According to Temporary Protection Directive, reunited family members shall be granted residence permits under temporary protection.

There are certain situations where it remains unclear if the right to family reunification is complied with considering that:

- A family member who does not qualify for temporary protection will not be able to reunite with a reference person who hold a permit for temporary protection, since he/she is not considered as resident in Sweden.
- A family member who qualifies for temporary protection cannot apply for family reunification based on the normal national provisions in Chapter 5 of the Aliens' Act. Such residence permit would be more favourable in terms of expiring time of residence permit and possibility to register as resident in Sweden.
- There are no developed procedures in place to process family reunification between family members who have a right to temporary protection.

Social and economic rights of persons granted temporary protection.

A person who is granted a temporary protection permit should also be granted a work permit according to the Aliens' Act.

Children who are granted temporary protection has a right, but not an obligation, to attend school. Adults may apply for higher education but has no right to attend the introduction courses in Swedish for immigrants (SFI).

According to article 13 of the Directive, the Member States shall make provision for persons enjoying temporary protection to receive necessary assistance in terms of social welfare and means of subsistence, if they do not have sufficient resources, as well as for medical care. The assistance necessary for medical care shall include at least emergency care and essential treatment of illness.

Persons who are granted temporary protection have right to daily allowance in accordance with the same legislation as asylum-seekers. The level of daily allowance is considerably lower than the financial support granted to Swedish residents in accordance with the Social Services' Act. The level of daily allowance has not been adjusted since 1994.

Persons who are granted temporary protection have the same right to health care as asylum-seekers. Children are offered the same health care as Swedish residents. Adults are offered such health care that cannot wait. In practice, access to health care may vary since it is ultimately the caregiver who determines if the care intervention may or may not wait.



Inledning

Denna rapport har tagits fram inom ramen för ett partnerskapsavtal mellan Asylrättscentrum och UNHCR:s representation för de nordiska och baltiska staterna. UNHCR har bidragit med finansiellt stöd till rapporten.

Den 4 mars 2022, en vecka efter Rysslands storskaliga militära invasion av Ukraina den 24 februari, beslutade EU:s medlemsländer i rådet att aktivera det så kallade massflyktsdirektivet. Detta var första gången någonsin som direktivet från 2001 har blivit tillämpligt. Beslutet att aktivera massflyktsdirektivet har fått stor betydelse för de personer som flytt från Ukraina till EU.

Syfte

Asylrättscentrum vill med denna rapport ge en överblick och ett antal reflektioner över Sveriges implementering av rådets beslutet att aktivera massflyktsdirektivet. Syftet är dels att analysen ska komma till nytta för skyddsökande, dels att belysa eventuella problem gällande tillgång till skydd och rättigheter vid implementeringen av direktivet. Rapporten inkluderar tillämpningen till och med 31 maj 2022, och beskrivningar och analyser är gjorda utifrån situationen vid denna tidpunkt. Den ger inte en heltäckande bild av konsekvenserna som beslutet att aktivera massflyktsdirektivet inneburit, men ambitionen är att beskriva rättsläget avseende centrala frågor och utgöra ett underlag för fortsatt analys av de rättighetsfrågor som är aktuella.

Metod

Den metod som använts är att beskriva rättsläget utifrån nationella, internationella och EU-rättsliga källor. Beskrivningen av Sveriges tillämpning av massflyktsdirektivet bygger på Migrationsverkets styrdokument och regeringens åtgärder. I rapporten görs även vissa jämförelser med hur andra EU-länder tillämpar massflyktsdirektivet. Rapporten har inkluderat frågor och problem som vi uppmärksammat i vår juridiska rådgivning och i kontakt med aktörer vi samarbetar med. Kapitelindelningen är tematisk och svarar mot de övergripande rättsfrågor vi identifierat: Följer Sverige sina internationella åtaganden om:

- Rätten till tillfälligt skydd
- Rätten att söka asyl
- Rätten till familjeåterförening
- Sociala och ekonomiska rättigheter för personer med tillfälligt skydd

De rättskällor och styrdokument som ligger till grund för analysen är framförallt EU:s massflyktsdirektiv samt övriga EU-direktiv och förordningar inom det gemensamma asylsystemet, EU rådets genomförandebeslut, riktlinjer från EU-kommissionen avseende genomförandebeslutet, Familjeåterföreningsdirektivet, 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (härefter omnämnd Flyktingkonventionen), UNHCR:s rekommendationer, Regeringen proposition 2001/02:185

”Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt”, beslut och förslag från regeringen, och Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden.

Inledningsvis ges en kort bakgrund till massflyktsdirektivet och EU:s gemensamma asylsystem. I en avslutande bilaga ges en kronologisk översikt över relevanta beslut och händelser sedan den 24 februari 2022 till och med den 31 maj 2022.



Massflyktsdirektivet

EU:s råd antog den 20 juli 2001 direktiv 2001/55/EG, massflyktsdirektivet. Direktivets syfte är att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta. (artikel 1).

Bakgrunden till direktivet var att EU:s medlemsländer under 1990-talet hade tagit emot stora grupper av personer på flykt från forna Jugoslavien, och uttalat behovet av att ge tillfälligt skydd och fördela ansvaret solidariskt mellan medlemsländerna.

Direktivet innehåller bestämmelser om genomförande och varaktighet av tillfälligt skydd, tillgång till sociala rättigheter, rätten till asylprövning, rätten till familjeåterförening, och om samarbete mellan medlemsländerna.

Direktivet aktiveras när rådet genom ett beslut som fattats med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen, fastställer att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer. Kommissionens förslag ska bland annat innehålla en redogörelse för vilka grupper av personer som kommer att omfattas av det tillfälliga skyddet. Rådets beslut ska leda till att tillfälligt skydd för de fördrivna personer som avses i beslutet införs i EU:s medlemsstater i enlighet med bestämmelserna i direktivet.

UNHCR yttrade sig över EU-kommissionens förslag till antagande av massflyktsdirektivet år 2000. UNHCR ansåg då att förslaget till massflyktsdirektivet avseende införande och upphörande av tillfälligt skydd generellt sett var i enlighet med internationellt överenskomna principer på området. UNHCR framhöll samtidigt att tillfälligt skydd är ett exceptionellt verktyg. Begreppet ”massiv tillströmning av fördrivna personer” kan inte ges en fullständig definition, utan får definieras i relation till mottagarlandets kapacitet. Det handlar om en situation då ett betydande antal personer under en kort tidsperiod flyr från samma land på grund av omständigheter som tyder på ett behov av internationellt skydd. När antalet sökande är så stort att en individuell skyddsbedömning är svår att genomföra kan det istället vara en pragmatisk lösning att ge tillfälligt skydd.¹

I svensk rätt infördes bestämmelser om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet den 1 januari 2003. Bestämmelserna finns numera i utlänningslagens kapitel 21.

EU:s råd fattade den 4 mars 2022 genomförandebeslut (EU) 2022/382 om fastställande av att det föreligger en massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i massflyktsdirektivet. Beslutet trädde i kraft samma dag, med följd att tillfälligt skydd infördes i enlighet med genomförandebeslutet och massflyktsdirektivet.

¹ UNHCR Commentary on the Draft Directive on Temporary Protection in the Event of a Mass Influx, 15 september 2000.

EU:s gemensamma asylsystem

EU:s gemensamma asylsystem syftar till att harmonisera och skapa gemensamma bestämmelser för människor som söker internationell skydd. Ambitionen att skapa ett gemensamt asylsystem inom EU uttalades av EU:s råd i Tammerforsdeklarationen 1999.

I början av 2000-talet antogs ett antal centrala direktiv och förordningar inom asyl och migrationsområdet, däribland mottagandedirektivet (2003/9/EG, den 27 januari 2003), Dublinförordningen (förordning 343/2003 den 18 februari 2003), familjeåterföreningsdirektivet (2003/86/EG av den 22 september 2003) skyddsgrundsdirektivet (2004/83/EG, den 29 april 2004), och asylprocedurdirektivet (2005/85/EG, den 1 december 2005). Direktiven inom asylområdet har därefter omarbetats sedan de antogs första gången. Det har med andra ord skett genomgripande förändringar inom EU-rätten sedan massflyktsdirektivet antogs den 20 juli 2001.

Det pågår också förhandlingar inom EU om att i grunden reformera det gemensamma asylsystemet. Direktiven ställer minimikrav på asylförfarandet och mottagningsvillkoren för asylsökande i medlemsländerna, bestämmelsen om alternativt skyddsbehövande i utlänningslagen har grund i skyddsgrundsdirektivet, och personer som beviljats internationellt skydd försäkras särskilda rättigheter. Varken asylprocedurdirektivet, skyddsgrundsdirektivet, Dublinförordningen eller mottagandedirektivet

är tillämpliga vid ansökningar om skydd enligt massflyktsdirektivet.² Direktiven är emellertid relevanta för frågan om rätten att söka asyl, och ansökningar om skyddsstatus.



² Mottagandedirektivet (2013/33/EU) artikel 3. 3. Detta direktiv ska inte tillämpas när bestämmelserna i rådets fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (1) tillämpas.

Skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU) artikel 2 h) definition av ansökan om internationellt skydd: en ansökan om skydd som ges in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande och att denne inte uttryckligen ansöker om en annan typ av skydd som ligger utanför detta direktivs tillämpningsområde och som kan omfattas av en separat ansökan.

Asylprocedurdirektivet (2013/32/EU) artikel 2b

Dublinförordningen (Förordning 604/2013) artikel 2b

Rätten till tillfälligt skydd

Migrationsverket beslutade den 24 februari 2022 att ingen verkställighet ska genomföras av lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut till Ukraina på grund av osäkerhet kring säkerhetsläget i landet.³

UNHCR avråder sedan Rysslands invasion från att återsända ukrainska medborgare och personer som tidigare haft sin vanliga vistelseort i Ukraina, inklusive dem som fått avslag på sina asylansökningar, till Ukraina. Det saknas enligt UNHCR möjlighet att hänvisa till internt flyktalternativ i landet. UNHCR noterar också att det finns grupper av flyktingar och asylsökande i Ukraina, framför allt afghaner och syrier, vilka kan tvingas att fly på nytt. Deras ansökningar om internationellt skydd ska i så fall prövas.⁴

Beslutet om verkställighetsstopp ger skydd mot att återsändas till Ukraina för dem som inte omfattas av massflyktsdirektivet. I detta avsnitt behandlas frågor om vem som omfattas av tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet, skyddets varaktighet, och möjligheten att resa in och söka tillfälligt skydd.

Personkretsen – vem har rätt till tillfälligt skydd?

Genomförandebeslutet innehåller en definition av vilka personer som omfattas av beslutet. Definitionen är uppdelad på så sätt att vissa kategorier av personer ska omfattas, däribland ukrainska medborgare och flyktingar som var bosatta i Ukraina. Familjemedlemmar till dessa personer omfattas

³ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande ”Asylärenden och verkställigheter till Ukraina, RS/002/2022

⁴ UNHCR POSITION ON RETURNS TO UKRAINE March 2022. Det kan noteras att UNHCR:s position publicerades före det att EU beslutat att aktivera massflyktsdirektivet.

också men det finns begränsningar avseende vilka som ska anses som familjemedlemmar. Statslösa eller medborgare i annat land med permanent uppehållstillstånd i Ukraina har rätt till skydd antingen enligt direktivet eller annan nationell lagstiftning. Slutligen anges att medlemsstaterna också kan tillämpa direktivet på en bredare personkrets.

I artikel 2.1 i EU-rådets genomförandebeslutet anges att beslutet är tillämpligt på följande kategorier av personer som fördrivits från Ukraina den 24 februari 2022 eller senare till följd av de ryska väpnade styrkornas militära invasion som inleddes den dagen:

- a) Ukrainska medborgare bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022.
- b) Statslösa personer, och medborgare i andra tredjeländer än Ukraina, som åtnjöt internationellt skydd eller motsvarande nationellt skydd i Ukraina före den 24 februari 2022.
- c) Familjemedlemmar till personer som avses i a och b.

I artikel 2.4. definieras närmare vilka familjemedlemmar som avses. Under förutsättning att familjen redan fanns och var bosatt i Ukraina före den 24 februari 2022 ingår:

- a) Make/maka till en person som avses i punkt 1 a eller
- b. Ogift partner i ett stabilt förhållande ingår om ogifta par och gifta par enligt lagstiftningen eller praxis i den berörda medlemsstaten ska behandlas på jämförbart sätt enligt landets nationella utlänningsrätt.

b) Underåriga ogifta barn till en person som avses i punkt 1 a eller b eller till personens maka/make. Det gäller oavsett om barnen är födda inom eller utom äktenskapet eller är adopterade.

c) Andra nära anhöriga som levde tillsammans och ingick i familjegemenskapen vid tidpunkten för omständigheterna kring den massiva tillströmningen av fördrivna personer och som var helt eller delvis beroende av en person som avses i punkt 1 a eller b vid den tidpunkten.

EU-rådets genomförandebeslut speglar massflyktsdirektivets definition av familjegemenskap.⁵ Vid införandet av massflyktsdirektivets bestämmelser i utlänningslagen anges i förarbetena apropå ogifta partners att sambor och registrerade partners ska behandlas på ett jämförbart sätt i utlänningslagen.⁶ Detta framgår också av att utlänningslagen inkluderar sambor i den familjekrets som får beviljas tillfälligt skydd.⁷ I Sverige ingår alltså ogifta partners i personkretsen som direkt omfattas av EU-rådets genomförandebeslut.

5 Enligt artikel 15 i massflyktsdirektivet skall följande personer anses ingå i familjegemenskapen: a) Make/ maka till referenspersonen eller dennes ogifta partner i ett stabilt förhållande, om ogifta par och gifta par enligt lagstiftningen och praxis i den berörda medlemsstaten skall behandlas på jämförbart sätt enligt landets utlänningslagstiftning. Underåriga ogifta barn till referenspersonen och dennes maka/make, oavsett om de är födda inom eller utom äktenskapet eller är adopterade. b) 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 referenspersonen vid den tidpunkten.

6 Proposition 2001/02:185 Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt, sidan 46

7 Utlänningslagen 21 kap 4 §

Om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har getts till en person, får ett sådant tillstånd också ges till den som är gift eller sambo med den person som beviljats tillstånd samt till en utlänning som är ogift och som är barn antingen till den som beviljats tillstånd eller till den person som den som beviljats tillstånd är gift eller sambo med. Annan nära anhörig till den som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under de förutsättningar som anges i 5 kap. 3 § första stycket 4 och andra stycket trots att den person som först beviljats tillstånd varken är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här.

I artikel 2.2. anges att medlemsstaterna ska tillämpa antingen detta beslut eller tillräckligt skydd enligt sin nationella rätt vad gäller statslösa personer och medborgare från andra tredjeländer än Ukraina som på grundval av ett giltigt permanent uppehållstillstånd som utfärdats i enlighet med ukrainsk rätt kan visa att de var lagligen bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022 och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor.

EU-kommissionen har utfärdat operativa riktlinjer rörande tillämpningen av EU-rådets genomförandebeslut. EU-kommissionen kommenterar begreppet ”tillräckligt skydd enligt nationell rätt” i artikel 2.2. Ett sådant tillräckligt skydd behöver enligt EU-kommissionen inte medföra förmåner som är identiska med dem som är knutna till tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. Men, vid genomförandet av EU-rådets beslut måste medlemsstaterna respektera Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och andan i direktiv 2001/55/EG. Respekten för människovärdet och därmed en värdig levnadsstandard (såsom uppehållsrätt, tillgång till medel för uppehälle och boende, akutsjukvård och lämplig vård av minderåriga) måste säkerställas för alla.⁸

EU-kommissionen noterar att familjemedlemmar till den personkategori som omnämns i artikel 2.2 inte har rätt till tillfälligt skydd eller tillräckligt nationellt skydd enligt rådets beslut. Kommissionen uppmanar dock medlemsstaterna att utvidga tillämpningen av tillfälligt skydd eller tillräckligt skydd enligt nationell rätt till dessa familjemedlemmar.⁹

⁸ 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) sidan 3

⁹ 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) sidan 5

I Migrationsverkets rättsliga ställningstagande den 9 mars 2022 anges vilka personkategorier som kan beviljas tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen. I ställningstagandet nämns endast persongrupperna i artikel 2.1. av rådsbeslutet.¹⁰ Enligt uppgift från Migrationsverket till Asylrättscentrum så hanteras ansökningar från personer som omfattas av artikel 2.2 som ordinarie asylansökningar.

En utvidgad personkrets

Massflyktsdirektivet artikel 7 anger att medlemsstaterna får ge tillfälligt skydd åt ytterligare kategorier av fördrivna personer, utöver de som omfattas av rådets beslut, om de fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion.

I artikel 2.3 av EU-rådets genomförandebeslut anges att medlemsstaterna också får tillämpa beslutet för andra personer, inbegripet statslösa personer och medborgare från andra tredjeländer än Ukraina, som var lagligen bosatta i Ukraina och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor.

I skäl 14 i EU-rådets genomförandebeslut anges att medlemsstaterna även får ge tillfälligt skydd åt ytterligare kategorier av fördrivna personer, utöver dem som omfattas av detta beslut, om dessa personer fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion som avses i detta beslut. Medlemsstaterna uppmantras att överväga att utvidga det tillfälliga skyddet till personer som flydde från Ukraina kort före den 24 februari 2022 eller som befann sig på unionens territorium strax före detta datum och som till följd av den väpnade konflikten inte kan återvända till Ukraina.

¹⁰ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande. ”Tillfälligt skydd, asyl och frågan om verkställighet för personer från Ukraina - RS/004/2022.”

EU-kommissionen uppmanar ”med kraft” medlemsstaterna att överväga att utvidga det tillfälliga skyddet, i synnerhet till de grupper som anges i skäl 14 till beslutet. Dessa personer kommer under alla omständigheter inte att kunna återvända till Ukraina i den rådande situationen, skriver kommissionen. Alternativet är att ge dem omedelbar tillgång till asylförfaranden och att prioritera deras ärenden, eftersom dessa personer behöver omedelbart skydd på samma sätt som de ukrainare som flydde den 24 februari. Beviljandet av tillfälligt skydd skulle också vara till fördel för medlemsstaten med tanke på hur enkelt förfarandet är, vilket ytterligare minskar risken för att asylsystemet överbelastas.

EU-kommissionen anser också att statslösa och medborgare i andra tredjeländer än Ukraina som hade permanent uppehållstillstånd och var bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022 vid ett första påseende kan betraktas ha mer meningsfulla kopplingar till Ukraina än till ursprungslandet. Detta gäller i ännu högre grad för statslösa personer som per definition inte har något ursprungsland att återvända till.¹¹

UNHCR välkomnade rådets beslut att aktivera masflyktsdirektivet. UNHCR uppmuntrade också EU:s medlemsländer att ge tillfälligt skydd till de statslösa eller de personer med uppehållstillstånd i Ukraina som inte ingår i personkretsen.¹²

I utlänningslagen anges att regeringen får besluta om att ytterligare kategorier av fördrivna personer utöver dem som omfattas av EU rådets

11 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)sidan 6

12 <https://www.unhcr.org/news/press/2022/3/6221f1c84/news-comment-unhcr-welcomes-eu-decision-of-fer-temporary-protection-refugees.html>

beslut får ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, om dessa personer har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion.¹³

Den 7 april 2022 beslutade regeringen att den personkrets som har rätt till uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i Sverige ska utvidgas så att även personer som rest in och vistats i Sverige under perioden den 30 oktober 2021–23 februari 2022 omfattas. Utvidgningen gäller både för personkretsen i artikel 2.1 och artikel 2.2 av rådsbeslutet. Ändringen trädde i kraft den 26 april 2022.¹⁴ Regeringen har emellertid inte uttalat sig om att utvidga personkretsen så att även familjemedlemmar till personer som omfattas av artikel 2.2. ska ingå.

Migrationsverket har uttalat att bestämmelserna om tillfälligt skydd i 21 kap. utlänningslagen ska kunna tillämpas även för dem som omfattas av genomförandebeslutet men sedan tidigare har ett gällande lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.¹⁵

En utvidgad personkrets i andra EU-länder

Eftersom direktivet och EU-rådets genomförandebeslut innebär att EU:s medlemsländer kan besluta att ge tillfälligt skydd till en bredare krets av personer är det av intresse att ge några exempel på hur andra länder beslutat i denna fråga.

13 21 kap. 3 § utlänningslagen

14 Utlänningsförordningen 4 kap. 19 h§:

Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

Det tillfälliga skydd som följer av 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 ska gälla även för en utlänning som har rest in i Sverige under perioden från och med den 30 oktober 2021 till och med den 23 februari 2022 och som efter inresan har fortsatt att vistas här i landet, om han eller hon tillhör en sådan kategori av personer som anges i artikel 2.1 eller 2.2 i genomförandebeslutet. Första stycket gäller inte för en utlänning som är folkbokförd. Förordning (2022:256). Se även <https://www.regeringen.se/artiklar/2022/04/fler-personer-ska-omfattas-av-massflyktsdirektivet/>

15 Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande. ”Ordningen för prövningen enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) - RS/005/2022”

Spanien beslutade att utvidga personkretsen till att omfatta statslösa och medborgare i andra länder som var lagligt bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022 samt till ukrainska medborgare som redan anlant till Spanien före detta datum, även de personer som fått avslag på asylansökan eller i övrigt vistades utan tillstånd i landet.¹⁶

Tyskland har beslutat att även ge tillfälligt skydd till personer med permanent uppehållstillstånd i Ukraina, liksom de som vistades varaktigt och lagligt i Ukraina före 24 februari 2022 men utan permanent uppehållstillstånd eller skyddsstatus, om de inte kan återvända till sitt hemland. Personkretsen har också utvidgats så att också de som anlant till Tyskland strax före 24 februari inkluderas.

Nederländerna har utvidgat personkretsen så att ukrainska medborgare, och personer som har uppehållstillstånd eller har erkänts som flyktingar i Ukraina, omfattas om de lämnat Ukraina efter 26 november 2021. Ukrainska medborgare som vistats i Nederländerna före den 27 november med uppehållstillstånd eller som asylsökande ska också omfattas. Familjemedlemmar till dessa grupper omfattas också.

Finland har också gjort visa tillägg i personkretsen. Ukrainska medborgare och deras familjemedlemmar som flytt från Ukraina kort tid före 24 februari 2022 omfattas, liksom tredjelandsmedborgare som var bosatta i Ukraina och inte kan återvända säkert och varaktigt till sina hemländer.

Danmark är inte bundet av direktivet, men har beslutat bevilja tillfälligt skydd enligt en särskild nationell lag till en personkrets som delvis

¹⁶ <https://www.acnur.org/noticias/press/2022/3/62330b684/unhcr-welcomes-spains-swift-and-broad-implementation-of-temporary-protection.html>

motsvarar den personkrets som anges i rådsbeslutet. Ukrainska medborgare och personer som erkänts flyktingstatus i Ukraina omfattas, även de i dessa grupper som var bosatt eller hade uppehållstillstånd i Danmark före den 24 februari 2022 omfattas. Den som beviljas tillfälligt skydd beviljas uppehållstillstånd i två år och familjemedlemmar har rätt till familjeåterförening.¹⁷

Slutsatser

Den utvidgade personkrets som Sverige har valt innebär att en person som lämnat Ukraina under perioden 30 oktober 2021 – 23 februari 2022, men rest in i Sverige den 24 februari 2022 eller senare inte får rätt till tillfälligt skydd. Den som både lämnat Ukraina och rest in i Sverige under denna period omfattas däremot, liksom den som lämnat Ukraina den 24 februari 2022 eller senare omfattas enligt EU-rådets genomförandebeslutet. Denna konsekvens framstår inte som motiverad givet att skyddsbehovet och skälen för att lämna Ukraina kan presumeras vara desamma för dessa personkategorier.

Enligt uppgift från Migrationsverket så prövas inte ansökningar från personer som omfattas av artikel 2.2. enligt bestämmelserna om tillfälligt skydd, det vill säga för personer som har permanent uppehållstillstånd i Ukraina på annan grund än internationellt skydd och inte kan återvända till sitt ursprungsland. Deras ansökningar hanteras som ordinarie asylansökningar.¹⁸

Det kan ifrågasättas om hanteringen av personer som omfattas artikel 2.2.

17 ECRE Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine, 6 May 2022 <https://ecre.org/updated-information-sheet-measures-in-response-to-the-arrival-of-displaced-people-fleeing-the-war-in-ukraine/>

18 Migrationsverket beslutat om Rättsligt ställningstagande. ”Tillfälligt skydd, asyl och frågan om verkställighet för personer från Ukraina - RS/004/2022.”

uppfyller kraven på ett ”tillräckligt skydd” enligt nationell rätt. Asylsökande omfattas visserligen av och har rätt till bistånd enligt LMA (lagen om mottagande av asylsökande m.fl.) på samma sätt som de som beviljas tillfälligt skydd. Migrationsverket har dock beslutat om ett principiellt beslutsstopp för asylärenden som rör personer från Ukraina. Denna grupp har därför inte kunnat beviljas uppehållstillstånd hittills, vilket borde anses vara en del av begreppet ”tillräckligt skydd”.

Som nämnt så omfattas både personkategorierna i artikel 2.1 och artikel 2.2 i den av regeringen utvidgade personkretsen. Det förefaller inte som en logisk ordning att å ena sidan inkludera personkretsen i artikel 2.2. för personer som anlänt till Sverige före 24 februari, och å andra sidan exkludera personkretsen i artikel 2.2. för personer som lämnat Ukraina efter den 24 februari 2022 och därmed kan sägas ha en starkare rätt till tillfälligt skydd enligt EU-rådets genomförandebeslut.

Det kan också konstateras att de av EU:s medlemsländer som har utvidgat personkretsen inte har någon enhetlig definition av vilken ytterligare personkrets som ska omfattas.

Rekommendation

Att regeringen, eller Migrationsverket där så är möjligt, ändrar sin styrning så att en bredare grupp av skyddsbehövande tydligt omfattas av tillfälligt skydd, i synnerhet personer som omfattas av artikel 2.2 i rådsbeslutet, och personer som lämnat Ukraina kort tid före 24 februari oavsett vilket datum de rest in i Sverige.

Varaktighet för det tillfälliga skyddet

Enligt massflyktsdirektivet ska det tillfälliga skyddet inledningsvis gälla i ett år. Skyddet kan förlängas med sex månader i taget i högst ett år. Rådet kan därefter fatta beslut om att det tillfälliga skyddet ska gälla i ytterligare ett år. Den maximala skyddstiden är alltså tre år, men det tillfälliga skyddet kan upphöra att gälla tidigare om rådet fattar beslut om det.¹⁹

Enligt 21 kap. 2 § utlänningslagen ska en utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet och som i enlighet med direktivet överförs till eller tas emot i Sverige ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Enligt rådsbeslutet bör det tillfälliga skyddet inledningsvis gälla under ett år. Kommissionen har uttalat att perioden på ett år är generell, dvs. den varar till och med den 4 mars 2023 oavsett när uppehållstillståndet utfärdades. Därför ska alla uppehållstillstånd som utfärdas i enlighet med rådets beslut upphöra att gälla den 4 mars 2023. Migrationsverket har tolkat rättsläget på samma sätt och uppehålls- och arbetstillstånd som beviljas enligt massflyktsdirektivet initialt ska gälla till den 4 mars 2023.²⁰

19 Massflyktsdirektivet Artikel 4

1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 6 skall varaktigheten för det tillfälliga skyddet vara ett år. Det tillfälliga skyddet kan förlängas automatiskt med sex månader i taget i högst ett år, om inte skyddet upphävs enligt artikel 6.1 b.

2. Om det fortfarande finns skäl för tillfälligt skydd, får rådet med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen, som även skall pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet, besluta att förlänga det tillfälliga skyddet med upp till ett år.

Massflyktsdirektivet Artikel 6

1. Det tillfälliga skyddet skall upphöra att gälla a) när den längsta tillätna varaktigheten har löpt ut, eller b) om rådet vid något tillfälle beslutar om detta med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen, som även skall pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet. 20 Rättsligt ställningstagande ”Upphållstillståndets längd för personer som omfattas av 21 kap. utlänningslagen- RS/003/2022”

Sveriges tolkning att giltighetstid av tillstånd ska gälla till och med 4 mars 2023 överensstämmer med den tolkning EU:s övriga medlemsländer har gjort. Frankrike beviljar dock tillfälligt uppehållstillstånd i endast sex månader.²¹

EU-rådet har alltså enligt massflyktsdirektivet rätt att besluta att det tillfälliga skyddet upphör, om situationen i Ukraina gör det möjligt för dem som beviljats skydd att tryggt och varaktigt återvända, med respekt för mänskliga rättigheter och friheter samt skyldigheter i fråga om non-refoulement.²² EU-kommissionen skriver att vid ett sådant beslut skulle de utfärdade uppehållstillstånden bli ogiltiga och bör dras tillbaka.

Enligt 21 kap. 6 § utlänningslagen får ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte gälla under längre tid än den tid som beslutats av EU:s råd. I samma bestämmelse anges också att om ett program för att förbereda att utlännen återvänder självmant har inletts när ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd upphör, får tillståndet förlängas högst två år för en person som deltar i programmet. Detta tillstånd skall kallas uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd.

Migrationsverket skriver i rättsligt ställningstagande att om tillståndet

21 ECRE Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine 6 May 2022, <https://ecre.org/updated-information-sheet-measures-in-response-to-the-arrival-of-displaced-people-fleeing-the-war-in-ukraine/>

22 Massflyktsdirektivet Artikel 6.2.

Rådets beslut skall grundas på ett konstaterande av att situationen i ursprungslandet gör det möjligt för dem som beviljats tillfälligt skydd att tryggt och varaktigt återvända, med vederbörlig respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt för medlemsstaternas skyldigheter i fråga om ”non-refoulement”. Europaparlamentet skall underrättas om rådets beslut.

EU-rådets genomförandebeslut skäl (21) I enlighet med direktiv 2001/55/EG bör det tillfälliga skyddet inledningsvis gälla under ett år. Den perioden bör förlängas automatiskt med sex månader i taget i högst ett år, om inte skyddet upphävs enligt artikel 6.1 b i det direktivet. Kommissionen kommer att kontinuerligt övervaka och se över situationen. Den får när som helst föreslå rådet att det tillfälliga skyddet upphör, på grundval av att 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.

blir ogiltigt eller löper ut kan en ansökan om uppehållstillstånd istället prövas enligt de ordinarie grunderna för uppehållstillstånd i 5 kap. utlänningslagen.²³

Slutsatser

I utlänningslagen finns bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd, samt bestämmelser om upphörande av skyddsstatus. Det framgår inte klart av utlänningslagen hur beslut om återkallelse av uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen hanteras. Bestämmelserna om återkallelse av uppehållstillstånd i 7 kap. utlänningslagen berör inte särskilt tillstånd som beviljats enligt bestämmelserna om tillfälligt skydd.

I en rapport från Delmi poängterar författarna att utlänningslagen inte explicit anger att det tillfälliga skyddet upphör genom ett rådsbeslut som grund för återkallelse av tillståndet. Dessutom, skriver författarna, är beviljande av uppehållstillstånd ett nationellt förvaltningsbeslut som är gynnsamt för individen, vilket innebär att individens säkerhet och trygghet är viktiga aspekter när myndigheterna överväger att återkalla detta beslut.²⁴ Personer som erkänns flyktingstatus eller alternativ skyddsstatus i Sverige beviljas ett uppehållstillstånd med längre giltighetstid än det tillfälliga skyddet. För att status som flykting ska upphöra krävs antingen att flyktingen själv av fri vilja använder sig av hemlandets skydd eller att han eller hon på grund av väsentliga och bestående förändringar i hemlandet inte längre befinner sig i en sådan situation att han eller hon kan anses som

23 Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande. Ordningen för prövningen enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) - RS/005/2022. 5 april 2022.

24 Delegationen för migrationsstudier, Delmi Policy brief 2022:4, Massflyktsdirektivet: EU:s svar på skyddsökande från Ukraina. Tillfälligt skydd – ”varför”, ”vem”, ”vad”, ”var” och ”hur”.

flykting.²⁵ För att status som alternativt skyddsbehövande ska upphöra krävs att de omständigheter som låg till grund för statusbedömningen inte längre finns eller har ändrats i en omfattning så att skydd inte längre behövs. Vid bedömningen ska endast väsentliga och bestående förändringar beaktas.²⁶

Tillståndstiden för tillfälligt skydd är kortare än övriga uppehållstillstånd, och är också en mer osäker tillståndsgrund på så sätt att EU:s råd kan besluta att grunden för tillståndet upphör. Även om ett sådant beslut måste grunda sig på att det är möjligt att tryggt och varaktigt återvända är kriterierna inte definierade och avgränsade på samma sätt som vid bedömningen av upphörande om skyddsstatus. Det finns inte heller möjlighet för enskilda att överklaga beslut om att skydd enligt massflyktsdirektivet ska upphöra. Det är oklart om och i vilken utsträckning nationella bestämmelser kompenserar för denna brist.

25 5 kap. 5§ utlänningslagen

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. Första stycket 5 gäller dock inte en flykting som på grund av tidigare förföljelse 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.

26 5 kap. 5 a § utlänningslagen

En utlännings 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. Vid bedömningen ska endast väsentliga och bestående förändringar beaktas. Första stycket gäller dock inte en utlännings som på grund av 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. Lag (2021:765).

Rekommendation

Att regeringen och Migrationsverket tydliggör hur uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kommer att hanteras om rådet beslutar att det tillfälliga skyddet ska upphöra, särskilt avseende frågan om eventuell återkallelse samt möjligheten till förlängning eller fortsatt uppehållstillstånd på annan grund.

Inresa till Sverige

Regeringen lämnade den 15 mars 2022 ett förslag till en ny tillfällig lag som ger möjlighet att införa ID-kontroller på buss, tåg och passagerarfartyg till Sverige från utlandet. Lagen föreslogs träda i kraft den 8 april. Regeringen angav att syftet med lagen är att upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten. Regeringen meddelade dock den 24 mars att den kommer avvakta med att lägga fram lagförslaget.²⁷

Regeringen beslutade den 23 mars 2022 om ändrade krav på ID-kontroll vid inresa till Sverige med passagerarfartyg, kraven gäller för resor som överstiger 20 nautiska mil.²⁸ Ändringen innebär att transportören ansvarar för att kontrollera att samtliga passagerare har giltig id-handling med fotografi. Den som inte kan visa id-handling får inte gå ombord. Kravet på kontroll gäller inte barn som reser tillsammans med förälder som kan visa giltig id-handling. Ändringen trädde i kraft den 28 mars och gäller till och med 1 september 2022.²⁹

²⁷ Promemorior "Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina" (dnr I2022/00657)

²⁸ Ändringen gäller inte för färjeresor över Öresund då sträckan är kortare än 20 nautiska mil.

²⁹ Promemorior "Obligatorisk identitetskontroll vid resa med passagerarfartyg".

Sverige har haft tillfälligt återinförda inre gränskontroller (gräns mot andra länder som ingår i Schengensamarbetet) sedan november 2015. Polismyndigheten bestämmer på vilka ställen gränskontroll genomförs.

EU-kommissionen skriver i sina operativa riktlinjer att ukrainska medborgare med utgångna pass enligt nuvarande regler inte får resa mellan medlemsstaterna. EU-kommissionen uppmanar medlemsländerna att stötta transportföretagen i att tillåta sådana personer att gå ombord. I synnerhet när det gäller förbindelser till eller från medlemsstater där det fortfarande görs kontroller vid de inre gränserna bör medlemsstaterna överväga att garantera transportföretagen att de inte kommer att bötfällas för att de accepterar passagerare som har otillräckliga resehandlingar på grund av den pågående konflikten i Ukraina.³⁰

I sitt yttrade sig över EU-kommissionens förslag till massflyktsdirektivet år 2000 rekommenderade UNHCR att det skulle införas skrivningar i direktivet om betydelsen av tillträde till territorium utan diskriminering. UNHCR rekommenderade att en bestämmelse införs som innebär att visumkrav inte ska införas eller upprätthållas i förhållande till dem som omfattas av tillfälligt skydd, samt att det inte ska tillämpas påföljder för dem som transporterar skyddsökande som saknar tillräckliga id-handlingar.³¹

Slutsatser

Tillgång till tillfälligt skydd i Sverige förutsätter också möjlighet att faktiskt resa in i landet. Ukrainska medborgare med biometriska hemlandspass eller Schengenvisum kan resa in i och inom EU under 90 dagar utan krav på visum. Det kan dock finnas ukrainska medborgare som saknar pass, och den

30 Meddelande från kommissionen om operativa riktlinjer för förvaltning av de yttre gränserna i syfte att underlätta gränspassage vid gränserna mellan EU och Ukraina (2022/C 104 I/01)

31 UNHCR Commentary on the Draft Directive on Temporary Protection in the Event of a Mass Influx, 15 september 2000

personkrets som omfattas av EU-rådets genomförandebeslut inkluderar även vissa medborgare i andra länder som varit bosatta i Ukraina.

De ändringar som regeringen genomfört respektive föreslagit innebär att människor på flykt som saknar giltiga identitetshandlingar inte kommer att få resa in till Sverige. Regeringens förslag om utökade ID-kontroller och transportörsansvar går emot EU-kommissionens uppmaning att underlätta inresa för personer som omfattas av EU-rådets genomförandebeslut om tillfälligt skydd.

I promemorian till förslaget om ID-kontroller på tåg, bussar, och färjor framhålls att de skyddsökande från Ukraina som kommer till Sverige i allmänhet har identitetshandlingar. Minskningen av antalet skyddsökande som kommer till Sverige kan därför antas bli störst avseende skyddsökande från andra länder än Ukraina.³² Det går här att invända att situationen i Ukraina kan förändras över tid så att skyddsökande som lämnar landet i högre utsträckning kommer sakna identitetshandlingar i takt med att konflikten fortlöper.³³ Kravet på ID-kontrollen gäller inte barn som reser tillsammans med förälder som kan uppvisa giltig identitetshandling. Däremot är barn som har tvingats fly ensamma eller tillsammans med andra familjemedlemmar eller släktingar inte undantagna.

Det är också oroande att förslaget försvårar för skyddsbehövande från andra länder, där svårigheterna att få tillgång till giltiga id-handlingar är större, att ta sig till Sverige och söka asyl. Barn, statslösa eller minoritetsgrupper kan ha särskilda svårigheter att få tillgång till giltiga identitetshandlingar. Visserligen kan en tillämpning av Dublinförordningen resultera i att en

32 Promemorian Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina (dnr I2022/00657)

33 Se Asylrättscentrums yttrande över promemorian Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina (dnr I2022/00657)

annan medlemsstat fastställs som ansvarig för att pröva asylansökan. Det kan dock ske först efter en prövning av ansvarskriterierna i förordningen. Till exempel tillämpas inte Dublinförordningens ansvarskriterier på ensamkommande barn, annat än för att hålla samman familjer. Inte heller ska personer överföras till en medlemsstat där det finns systematiska brister i asylförfarandet och i mottagningsvillkoren.³⁴ Det kan också noteras att i samband med EU-rådets genomförandebeslut så kom medlemsländerna överens om att inte tillämpa artikel 11 i massflyktsdirektivet. Det finns därmed ingen skyldighet att återta en person som beviljats tillfälligt skydd om personen vistas eller försöker resa in utan tillåtelse till annan medlemsstat.³⁵

Rekommendation

Att regeringen inte inför åtgärder som begränsar möjligheten för skyddsökande att resa in i Sverige. Den ändring som infördes den 28 mars 2022 avseende transportörsansvar bör inte förlängas.

³⁴ Se Asylrättscentrums yttrande över promemorian Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina (dnr I2022/00657)

³⁵ Massflyktsdirektivet Artikel 11

En medlemsstat skall ta tillbaka en person som fått tillfälligt skydd på dess territorium om personen vistas eller försöker resa in utan tillåtelse på en annan medlemsstats territorium under den period som omfattas av det rådsbeslut som avses i artikel 5. Medlemsstaterna får på grundval av ett bilateralt avtal besluta att denna artikel inte skall tillämpas. Se EU-rådets genomförandebeslut skäl 15 angående uttalandet att inte tillämpa artikel 11.

Ansökan om tillfälligt skydd

Migrationsverket började registrera ansökningar om tillfälligt skydd omedelbart efter beslutet att aktivera massflyktsdirektivet. Asylansökningar som lämnats in tidigare av personer som omfattas av rätten till tillfälligt skydd prövas som ansökningar om tillfälligt skydd. Den 16 mars 2022 rapporterade Sveriges Radio om långa köer utanför Migrationsverkets kontor för att lämna in ansökningar om tillfälligt skydd, och att personer kan stå i kö en hel dag utan att få möjlighet att ansöka.³⁶ Migrationsverket möjliggjorde att lämna en webbansökan om skydd enligt massflyktsdirektivet från och med den 22 mars 2022. Det har därefter inte rapporterats några svårigheter att kunna lämna in sin ansökan.



³⁶ <https://sverigesradio.se/artikel/langa-koer-for-att-komma-in-till-migrationsverket>

Rätten att söka asyl

Rätten till internationellt skydd

Massflyktsdirektivet föreskriver att det tillfälliga skyddet bör vara förenligt med medlemsstaternas internationella åtaganden när det gäller flyktingar. Det tillfälliga skyddet får inte hindra erkännande av flyktingstatus enligt Flyktingkonventionen, och medlemsstaterna ska ge tillfälligt skydd med vederbörlig respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och för sina åtaganden i fråga om “non-refoulement”.³⁷ Personer som åtnjuter tillfälligt skydd ska ha möjlighet att lämna in en asylansökan när som helst. Om en ansökan inte har prövats innan det tillfälliga skyddet upphört att gälla, ska prövningen avslutas efter denna tidpunkt.³⁸

EU-kommissionen skriver i sina operativa riktlinjer att när personer som åtnjuter tillfälligt skydd i enlighet med massflyktsdirektivet ansöker om internationellt skydd är bestämmelserna i asylregelverket tillämpliga. Personer som har beviljats tillfälligt skydd bör försäkras om de rättigheter de skulle beviljas genom internationell skyddsstatus.

En person som har rätt till tillfälligt skydd och som beslutar att ansöka om internationellt skydd, och som efter prövning nekas flyktingstatus eller subsidiärt skydd, ska åtnjuta tillfälligt skydd under resten av skyddsperioden.³⁹

37 Direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 skäl 10, samt artikel 3

38 Direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 artikel 17

39 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 kap. 5 § utlänningslagen har följande lydelse:

”Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § prövas. Detsamma gäller för ansökan om flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § och en ansökan om resedokument enligt 4 kap. 4 §.

Prövningen av en ansökan enligt första stycket får skjutas upp endast om det finns särskilda skäl för det. Om ansökan inte har prövats innan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla, ska den prövas så snart det kan ske efter denna tidpunkt.”

Regeringen framhöll i sin proposition att det huvudsakliga skälet för att asylansökningar ska få skjutas upp är att arbetsbelastningen vid en massflyktssituation annars kan bli ohanterlig för migrationsmyndigheterna, samt att myndigheterna kan behöva avvakta att situationen i de fördrivna personernas ursprungsland eller region klarnar innan det är möjligt att företa en asylprövning.⁴⁰

Definitionen av internationellt skydd

Regeringen ansåg vid införlivandet av direktivet i svensk rätt att någon internationellt allmänt accepterad definition av begreppet asyl inte finns. Direktivet förutsätts i vart fall ange att den som har tillfälligt skydd ska kunna få en prövning av en asylansökan i enlighet med Flyktingkonventionen. Den som har beviljats någon form av uppehållstillstånd i Sverige kan normalt varken överklaga det beslutet eller ansöka om uppehållstillstånd på annan grund. Den som åberopar flyktingskäl kan emellertid ansöka om flyktingförklaring och/eller resedokument. Möjligheten att ansöka om flyktingförklaring eller

40 Proposition 2001/02:185 Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt. sidan 21, samt 58-59

resedokument kan dock inte helt jämföras med rätten att ansöka om asyl eftersom denna status främst har deklarativ karaktär och inte omfattar frågan om uppehållstillstånd. Regeringen noterade också att lagrådet hade invänt mot ett tidigare lagförslag om att prövningen av flyktingförklaring skulle kunna skjutas upp i två år för den som beviljats tillfälligt skydd. Regeringen ansåg att en person som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan få sin ansökan om asyl, flyktingförklaring och resedokument prövad under den tid då det tillfälliga skyddet löper. Om han eller hon då bedöms vara flykting beviljas också permanent uppehållstillstånd.⁴¹ Det kan noteras att vid tiden då massflyktsdirektivet införlivades i svensk rätt beviljades permanent uppehållstillstånd som huvudregel vid första prövningstillfället om skyddsstatus beviljades. EU-rätten har också vidareutvecklat definitionen av asyl och internationellt skydd sedan massflyktsdirektivet införlivades i svensk rätt.

Enligt det omarbetade skyddsgrundsdirektivet⁴² samt det omarbetade asylprocedurdirektivet⁴³ definieras en ansökan om internationellt skydd som: ”en ansökan om skydd som lämnas in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande och att denne inte uttryckligen ansöker om en annan typ av skydd som ligger utanför tillämpningsområdet och som kan omfattas av en separat ansökan.”

Både flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande ingår i EU-rättens definition av begreppet internationellt skydd. Rätten att söka asyl för den som omfattas av tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet

41 proposition 2001/02:185 Upphållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt, sidan 53-55

42 Skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU) artikel 2 h

43 Asylprocedurdirektivet (2013/32/EU) artikel 2b

gäller därmed både prövning om status som flykting respektive alternativt skyddsbehövande.

EU-rättens miniminormer vid ansökningar om internationellt skydd

Det omarbetade asylprocedurdirektivet är visserligen inte direkt tillämpligt vid en ansökan om tillfälligt skydd. Direktivet borde däremot kunna bli tillämpligt för den situation att en person som har rätt till tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet uttrycker en vilja att söka internationellt skydd. Detta eftersom personen ”inte uttryckligen ansöker om en annan typ av skydd” än internationellt skydd. Direktivet är också tillämpligt vid prövning av ansökan om status som flykting eller alternativt skyddsbehövande.

Asylprocedurdirektivet innehåller en katalog av miniminormer vid asylprövningen. Det finns bestämmelser om att ansökan om internationellt skydd måste registreras inom viss tid, senast 10 arbetsdagar efter att ansökan gjorts⁴⁴ och att prövningsförfarandet avslutas så snart som möjligt. Som utgångspunkt ska prövningsförfarandet avslutas inom sex månader från det att ansökan lämnats in. Under alla omständigheter ska prövningen avslutas inom högst 21 månader från det att ansökan inkommit.⁴⁵ Direktivet innehåller också bestämmelser om när en ansökan om internationellt skydd inte behöver prövas⁴⁶ samt när det finns skäl att anta att en sökande återkallas eller avstår en ansökan och prövningen därför kan avbrytas.⁴⁷ Det finns inget stöd i dessa artiklar för att avskrika eller neka en ansökan om internationellt skydd på grund av att den sökande beviljats tillfälligt skydd.

Mottagandedirektivet innehåller bestämmelser om att bedöma om en sökande

44 Asylprocedurdirektivet (2013/32/EU) artikel 6

45 Asylprocedurdirektivet (2013/32/EU) artikel 31

46 Asylprocedurdirektivet (2013/32/EU) artikel 33

47 Asylprocedurdirektivet (2013/32/EU) artikel 28

är en särskilt utsatt person och då beakta dennes särskilda mottagandebehov.⁴⁸ En sådan bedömning ska göras inom rimlig tid från ansökan om internationellt skydd. Det saknas bestämmelser i massflyktsdirektivet som motsvarar dessa bestämmelser i mottagandedirektivet.

Som tidigare nämnts kommer en ansökan om tillfälligt skydd från en sökande som omfattas av massflyktsdirektivet inte att bedömas enligt ansvarskriterierna i Dublinförordningen, eftersom det inte är en ansökan om internationellt skydd i den mening som avses i Dublinförordningen. Däremot är Dublinförordningen tillämplig i frågan om skyddsstatusförklaring. Den medlemsstat som utfärdat ett uppehållstillstånd för tillfälligt skydd kan vara ansvarigt för denna prövning.⁴⁹

EU-kommissionen har i sina riktlinjer uppmanat att den medlemsstat där ansökan lämnades in tar ansvar för prövningen av ansökan i enlighet med klausulen om diskretionär bedömning i artikel 17.1, när en medlemsstat som upplever en massiv tillströmning skulle vara ansvarig i enlighet med ansvarskriterierna i Dublinförordningen. Detta i syfte att minska trycket på den medlemsstaten.⁵⁰

Sveriges hantering av ansökningar om internationellt skydd

Migrationsverket anser att personer som har gjort sannolikt att de omfattas av EU-rådets genomförandebeslut ska beviljas ett uppehållstillstånd

48 Mottagandedirektivet artikel 21

Medlemsstaterna ska i nationell rätt vid genomförande av detta direktiv beakta den speciella situationen för utsatta personer, såsom underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer som lider av allvarliga sjukdomar, personer med psykiska störningar, samt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld, t.ex. kvinnlig könsstympning.

49 se Dublinförordningen artikel 12

50 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)

med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen, och inte enligt bestämmelserna 5 kap. utlänningslagen. En prövning av rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. utlänningslagen (vilket är aktuellt för flyktingar och alternativt skyddsbehövande) kan aktualiseras när personen inte längre omfattas av en rätt till uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen. Den som har fått tillfälligt skydd har rätt att ansöka om asyl, men det hanteras då som en ansökan om skyddsstatusförklaring. Om statusförklaring beviljas ska tillståndstiden omprövas.⁵¹

Migrationsverket skriver att om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen beviljas, och personen sedan tidigare har ansökt om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl, kan den ansökan avskrivas från vidare handläggning. När ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen har beviljats finns det ingenting som hindrar att personen får en ansökan om statusförklaring och resedokument och prövad. Om statusförklaring beviljas ska tillståndstiden omprövas.⁵² Migrationsverket har därefter förtydligat att det är ansökan om uppehållstillstånd som avskrivs, inte ansökan om status.⁵³

Slutsatser

I dagsläget är det oklart när Migrationsverket kommer att pröva individuella asylskäl för dem som omfattats av tillfälligt skydd. Om den individuella prövningen skjuts upp under lång tid kan det ifrågasättas om rätten att söka asyl verkligen efterlevs. Att avvakta alltför länge med att pröva ansökan om internationellt skydd är inte i enlighet med asylprocedurdirektivet. Ett tillfälligt

51 Rättsligt ställningstagande. ”Tillfälligt skydd, asyl och frågan om verkställighet för personer från Ukraina - RS/004/2022 samt ”Rättsligt ställningstagande. ”Ordningen för prövningen enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) - RS/005/2022”

52 Rättsligt ställningstagande. ”Ordningen för prövningen enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) - RS/005/2022, sidan 8

53 Svar från Migrationsverket till Asylrättscentrum den 18 maj 2022

skydd garanterar visserligen att en skyddsbehövande inte återsänds i strid med internationella konventioner, men uppfyller inte rätten att få sin status som flykting eller alternativt skyddsbehövande prövade, samt de rättigheter som följer av en sådan status.

Migrationsverkets ställningstagande att avskriva asylansökningar syftar endast på frågan om uppehållstillstånd och inte statusbedömning. Det är angeläget att denna distinktion görs för att rätten att söka internationellt skydd ska efterlevas. Det är likväl anmärkningsvärt att avskriva ansökan om uppehållstillstånd som flykting eftersom det anges i 21 kap. 5 § utlänningslagen ”att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § prövas”.

För de personer som söker tillfälligt skydd påbörjas inte ett ärende om skyddsstatus såvida inte personen uttryckligen söker status som flykting eller alternativt skyddsbehövande. De personer som omfattas av tillfälligt skydd kan inte söka asyl och uppehållstillstånd enligt den ordinarie asylprocessen. Det är också värt att notera att det normalt inte förordnas ett offentligt biträde i första instans vid prövningen av en statusansökan, till skillnad från vid en ordinarie asylansökan. Även om det finns en rätt att senare ansöka om status som flykting och alternativt skyddsbehövande finns en risk att personer som uppgett att de söker skydd inte får sin skyddsstatus prövad på grund av de inte har kunskap om hur prövningen av ansökan hanteras och rätten att söka status.

Ett av syftena med att införa tillfälligt skydd är att inte överbelasta migrationsmyndigheter med asylprövningar enligt den ordinarie ordningen. Detta är förvisso ett argument till stöd att inte automatiskt registrera asyl- eller statusansökningar för dem som söker skydd i Sverige och har rätt till tillfälligt skydd. Samtidigt kan det ifrågasättas om ansökningsförfarandet är utformat

så att kraven i asylprocedurdirektivet i fråga om registrering och prövning av skyddsstatus verkligen uppfylls.

Rekommendationer

Att Migrationsverket så snart som möjligt påbörjar prövning av ansökan om status som flykting eller alternativt skyddsbehövande för personer som beviljats tillfälligt skydd.

Att Migrationsverket säkerställer att personer som omfattas av rätten till tillfälligt skydd får information om rätten och förfarandet för att ansöka om internationellt skydd.



Rätten till familjeåterförening

Rätten till familjeåterförening för personer som har rätt till tillfälligt skydd skiljer sig åt från de ordinarie bestämmelserna om familjeåterförening. En grundläggande tanke i massflyktsdirektivet är att inte bara referenspersonen utan också familjemedlemmen ska vara i behov av skydd, och att också familjemedlemmen har rätt till uppehållstillstånd enligt bestämmelserna om tillfälligt skydd.

Massflyktsdirektivet och genomförandebeslutet

I artikel 2.1 i EU- rådets genomförandebeslut anges att beslutet är tillämpligt på följande kategorier av personer som fördrivits från Ukraina den 24 februari 2022 eller senare till följd av de ryska väpnade styrkornas militära invasion som inleddes den dagen:

- a) Ukrainska medborgare bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022.
- b) Statslösa personer, och medborgare i andra tredjeländer än Ukraina, som åtnjöt internationellt skydd eller motsvarande nationellt skydd i Ukraina före den 24 februari 2022.
- c) Familjemedlemmar till personer som avses i a och b.

Familjemedlemmar till personer som omfattas av artikel 2.1 har således en självständig rätt till tillfälligt skydd. Familjemedlemmar till de personer som omfattas av artikel 2.2. har däremot inte rätt till tillfälligt skydd på motsvarande sätt. Artikel 2.2 omfattar statslösa personer och medborgare från andra tredjeländer än Ukraina som har haft permanent uppehållstillstånd och varit bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022, och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor.

Enligt massflyktsdirektivet har make/maka eller sambo och ogifta barn under 18 år rätt till familjeåterförening om den som ska återförenas med referenspersonen själv är i behov av tillfälligt skydd. Återförenade familjemedlemmar ska beviljas uppehållstillstånd inom ramen för tillfälligt skydd. Rätten till familjeåterförening gäller dock endast om familjen redan fanns i det ursprungsland familjen kommer från och om splittringen har uppkommit på grund av omständigheter kring den massiva tillströmningen.⁵⁴

Enligt massflyktsdirektivet får EU:s medlemsländer också tillåta familjeåterförening för 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 referenspersonen vid den tidpunkten.

Massflyktsdirektivet anger att om enskilda familjemedlemmar har beviljats tillfälligt skydd i olika medlemsstater ska de återförenas, under förutsättning att de berörda personerna ger sitt samtycke till överföring.⁵⁵ De familjemedlemmar som fått tillfälligt uppehållstillstånd i ett land och som därefter överförs till annat land för familjeåterförening förlorar sitt tillstånd i det första landet.⁵⁶ Personer som nekats tillfälligt skydd eller familjeåterförening i en medlemsstat har rätt att

⁵⁴ Massflyktsdirektivet artikel 15

⁵⁵ Massflyktsdirektivet artikel 26

⁵⁶ Massflyktsdirektivet artikel 15

få en rättslig prövning i den berörda medlemsstaten.⁵⁷

Rätt till familjeåterförening enligt massflyktsdirektivet och EU-rådets genomförandebeslut föreligger mellan

- Familjemedlem och den som omfattas av tillfälligt skydd enligt artikel 2.1 i beslutet.
- Familjemedlemmar som har beviljats tillfälligt skydd i olika EU-länder, oavsett vilken artikel som ligger till grund för tillfälligt skydd.

Rätt till familjeåterförening föreligger däremot inte för

- Familjemedlem som befinner sig lagligt i ett tredje land och därför inte har behov av skydd.⁵⁸
- Familjer som har bildats efter flykten eller har splittrats på grund av andra omständigheter än sådana som hänger samman med flykten.
- Familjemedlemmar till personer som beviljats tillfälligt skydd på annan grund än artikel 2.1.
- Familjemedlemmar som inte ingår i direktivets definition av familjegemenskap

Svensk rätt

Familjeåterföreningsbestämmelserna i utlänningslagen förutsätter som huvudregel att referenspersonen i Sverige är bosatt här eller har beviljats

⁵⁷ Massflyktsdirektivet art. 29

⁵⁸ Se proposition 2001/02:185 Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt s. 38–39

uppehållstillstånd för bosättning. Den som har ett tidsbegränsat tillstånd och har välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd för en längre tid kan i de flesta situationer utgöra referensperson. I en massflyktsituation är det tillräckligt att referenspersonen är berättigad till uppehållstillstånd i enlighet med direktivet för att det ska finnas en rätt till familjeåterförening.

Enligt 21 kap. 4 § utlänningslagen får uppehållstillstånd beviljas till den som är gift eller sambo med den person som beviljats tillfälligt skydd, samt till deras gemensamma eller egna ogifta barn. Föräldrar till ensamkommande barn som beviljats tillstånd får beviljas uppehållstillstånd.⁵⁹ Enligt utlänningslagen görs ingen åtskillnad för de fall då referenspersonen endast ingår i den utvidgade personkategori som Sverige beslutat om. Familjemedlemmar till personer tillhör den utvidgade personkrets som Sverige har beslutat får också beviljas uppehållstillstånd. Sverige kan tillämpa bestämmelserna om familjeåterförening på ett mer generöst sätt än vad som anges i massflyktsdirektivet och EU-rådets genomförandebeslutet.

I 21 kap. 4 § utlänningslagen anges också att uppehållstillstånd får beviljas i enlighet med kraven i 5 kap. 3 § första stycket 4, vilken rör familjeåterförening mellan förälder och ett ensamkommande barn som beviljats skyddsstatus. Hänvisningen infördes när bestämmelsen i 5 kap. 3 § hade en annan lydelse och har inte ändrats för att återspegla detta.

⁵⁹ 21 kap. 4 § utlänningslagen

Om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har getts till en person, får ett sådant tillstånd också ges till den som är gift eller sambo med den person som beviljats tillstånd samt till en utlänning som är ogift och som är barn antingen till den som beviljats tillstånd eller till den person som den som beviljats tillstånd är gift eller sambo med.

Annan nära anhörig till den som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under de förutsättningar som anges i 5 kap. 3 § första stycket 4 och andra stycket trots att den person som först beviljats tillstånd varken är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här.

Upphållstillstånd enligt denna paragraf får vägras en utlänning endast om det finns synnerliga skäl med hän-
syn till rikets säkerhet eller på grund av utlänningsens brottslighet.

Det är grunden för uppehållstillstånd för andra nära anhöriga på grund av särskilt beroendeförhållande i nuvarande 5 kap. 3 a § första stycket 2 som hänvisningen syftar på.⁶⁰

Regeringen ansåg i förarbetena att det av humanitära skäl kunde finnas utrymme inom den dåvarande lagstiftningen att bevilja uppehållstillstånd till andra nära anhöriga som kvalificerar sig för tillfälligt skydd. I direktivet anges apropå beviskravet att återförening ska ske om medlemsstaten är övertygad om att de som vill återförenas tillhör kärnfamiljen. Regeringen skriver att övertygelsen skulle kunna grunda sig på enbart en bedömning av tillförlitligheten av de muntliga uppgifter som de berörda personerna har lämnat.⁶¹

Familjeåterföreningsdirektivet

Familjeåterföreningsdirektivet artikel 3. 1. anger att direktivet ska tillämpas när referenspersonen innehar ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd, om hans eller hennes familjemedlemmar är tredjelandsmedborgare, oberoende av deras rättsliga ställning. Enligt artikel 3. 2. ska direktivet inte tillämpas när referenspersonen a) ansöker om att beviljas flyktingstatus och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut, b) har tillstånd att vistas i en medlemsstat med stöd av ett tillfälligt skydd eller som ansöker om tillstånd att vistas i medlemsstaten i avvaktan på ett beslut om sin ställning. Om referenspersonen har beviljats tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet ska inte bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet tillämpas. Däremot kan familjeåterföreningsdirektivet vara tillämpligt i fall där referenspersonen

60 Se Wikrén/Sandesjö. Kommentar till utlänningslagen s. 936 i 12 uppl.

61 Proposition 2001/02:185 Upppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt, sidan 46 och 49

har ett uppehållstillstånd på minst ett år på annan grund än tillfälligt skydd men familjemedlemmen som söker uppehållstillstånd omfattas av massflyktsdirektivet.

Europakonventionen

Artikel 8 i Europakonventionen⁶² ger skydd för rätten till familjeliv. Rätten till familjeliv kan inskränkas om det sker med stöd av lag, och är nödvändigt för att skydda vissa angivna allmänna intressen såsom landet ekonomiska välstånd eller den allmänna säkerheten. En åtgärd får inte innebära en oproportionerlig inskränkning av den enskildes rätt till familjeliv. Europadomstolen har i avgöranden som rör familjeåterförening och uppehållstillstånd särskilt lyft fram ett antal faktorer som ger den enskildes intresse särskild tyngd: att det redan fanns ett familjeliv när referenspersonen fick uppehållstillstånd i medlemslandet, att ärendet rör barn – barnets intresse måste ges avsevärd vikt, och att det finns oöverstigliga hinder för familjen att leva i referenspersonens hemland.⁶³ Däremot har Europadomstolen ansett att om referenspersonen endast har ett kortvarigt tillfälligt uppehållstillstånd eller har en svag koppling till värdlandet så talar det emot att det finns en skyldighet att tillåta familjeåterförening.⁶⁴

Det går inte att från Europakonventionen härleda en generell rätt till familjeåterförening i Sverige för den som beviljats tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. Däremot ställer Europakonventionen krav på att pröva och noggrant utreda om omständigheterna i ärendet är sådana att det inte är en ändamålsenlig, nödvändig, och proportionerlig inskränkning av rätten till familjeliv.

62 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

63 se M.A. mot Danmark, Application no. 6697/18, paragraf 135

64 se M.A. mot Danmark, Application no. 6697/18, paragraf 134

Sveriges hantering av familjeåterförening och tillfälligt skydd

Migrationsverket skriver i sitt rättsliga ställningstagande att de personer som omfattas av EU-rådets genomförandebeslut i första hand ska beviljas ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen. Att personen samtidigt gör gällande en rätt till uppehållstillstånd på annan EU-rättslig grund, till exempel enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen och familjeåterföreningsdirektivet eller enligt nationella regler, saknar betydelse. Eftersom det inte är möjligt att ha två uppehållstillstånd som gäller samtidigt kommer ansökan om uppehållstillstånd på annan grund vanligtvis att avskrivas i samband med att uppehållstillståndet med tillfälligt skydd beviljas. Ett sådant avskrivningsbeslut kan vara överklagbart. En prövning av möjligheten att bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. utlänningslagen kan däremot aktualiseras när personen inte längre omfattas av en rätt till uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen. En person som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av till exempel arbete eller familjeanknytning, och därefter har kommit till Sverige men inte uppfyller villkoren för tillfälligt skydd kan få sina skäl för uppehållstillstånd enligt 5 kap. utlänningslagen prövade efter inresan.⁶⁵

Slutsatser

Det kan ifrågasättas om det är i enlighet med familjeåterföreningsdirektivet att som Migrationsverket avskriva ansökningar om uppehållstillstånd på anknytning när sökande uppfyller kraven för tillfälligt skydd men referenspersonen är svensk medborgare eller har uppehållstillstånd på annan grund än tillfälligt skydd. Ett tillfälligt skydd ger inte samma varaktighet eller samma rättigheter som ett uppehållstillstånd på anknytning. Ett uppehållstillstånd på grund av anknytning tidsbegränsas i två år och ger grund för bosättning och folkbokföring Sverige. Det är en grundläggande

⁶⁵ Migrationsverket ”Rättsligt ställningstagande. Ordningen för prövningen enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) - RS/005/2022”

princip att det uppehållstillstånd som är mest fördelaktigt för den sökande ska beviljas. Om en ansökan avskrivs innebär det också att handläggningstiden för ansökningsprocessen sammantaget blir mycket lång. Om tillfälligt skydd beviljas bör utgångspunkten vara att handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd på anknytning i vilket fall återupptas när tillfälligt skydd upphör.

Det finns också grund för att anse att personer med tillfälligt skydd borde anses bosatta efter att ha vistats en viss tid i Sverige med sådant uppehållstillstånd. Den som beviljas status som skyddsbehövande kan folkbokföra sig i Sverige. Regeringen ansåg i propositionen att om tillfälligt skydd förlängs upp till tre år ska folkbokföring ske efter två år med tillfälligt skydd.⁶⁶ Därmed borde det i vissa fall och vid viss tidpunkt finnas grund för uppehållstillstånd på anknytning enligt bestämmelserna i 5 kap. utlänningslagen också när referenspersonen beviljats tillfälligt skydd. Europakonventionens bestämmelse om rätten till familjeliv innebär att det i vart fall ska finnas möjlighet att få sin rätt till familjeåterförening prövad.

Om enskilda familjemedlemmar har beviljats tillfälligt skydd i olika medlemsstater ska de återförenas, under förutsättning att de berörda personerna ger sitt samtycke till överföring.⁶⁷ Det förefaller inte som att någon struktur för överföringar mellan EU:s medlemsländer finns på plats. Dock har personer som beviljats tillfälligt skydd rätt att resa till andra medlemsländer i 90 dagar under en period om 180 dagar.

Personer som beviljas tillfälligt skydd i Sverige har rätt till familjeåterförening, men det finns begränsningar i massflyktsdirektivet och genomförandebeslutet avseende vilka familjemedlemmar som har rätt

66 Proposition 2001/02:185 Upphållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt, sidan 90

67 Massflyktsdirektivet artikel 26

att få uppehållstillstånd. Det krävs i princip att familjemedlemmen har ett eget behov av tillfälligt skydd. Utlänningslagen 21 kap 4 § ger dock möjlighet att bevilja tillfälligt skydd för familjemedlemmar utan att tillämpa begränsningarna i massflyktsdirektivet och EU-rådets genomförandebeslut.

Familjemedlemmar som fortsatt befinner sig i Ukraina har visserligen inte själva fördrivits från landet men kan omfattas av rätten till skydd såsom familjemedlemmar till en person som beviljats tillfälligt skydd med stöd av rådsbeslutet. Familjemedlemmar som befinner sig i ett annat land än Ukraina och är i behov av skydd kan också omfattas av rätten till tillfälligt skydd. Sverige kan ha en skyldighet att bevilja uppehållstillstånd till sådana familjemedlemmar. Det är angeläget att säkerställa att personer med rätt till tillfälligt skydd i Sverige kan söka och erhålla sådant skydd.

Rekommendation

Migrationsverket bör inte avskriva ansökningar om uppehållstillstånd på grund annan grund, till exempel anknytning, för personer som omfattas av rätten till tillfälligt skydd.

Sociala och ekonomiska rättigheter för personer med tillfälligt skydd

Tillgång till arbetsmarknaden

Enligt massflyktsdirektivet ska de personer som har beviljats tillfälligt skydd ges tillgång till arbetsmarknaden under den tid som det tillfälliga skyddet gäller. Den nationella lagstiftningen om ersättning, tillgång till sociala trygghetssystem vid verksamhet som anställd eller egenföretagare samt övriga villkor ska tillämpas.⁶⁸

I utlänningslagen anges att den som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd också ska ges arbetstillstånd för samma tid.⁶⁹

I förarbetena till införlivandet av massflyktsdirektivet i svensk rätt bekräftas att utlänningslag som arbetar i Sverige har rätt till arbetsbaserad socialförsäkring, vilket avser sådan inkomstförlust som t.ex. sjukpenning och arbetsskadeförsäkring.⁷⁰

68 Massflyktsdirektivet artikel 12

Medlemsstaterna skall under en tid som inte skall vara längre än den som gäller för det tillfälliga skyddet, tillåta personer som åtnjuter tillfälligt skydd att utföra arbete, med beaktande av de bestämmelser som reglerar verksamheten, som anställda eller som egenföretagare och att ta del av till exempel utbildningsmöjligheter för vuxna, yrkesutbildning och praktisk arbetsplatsorientering. Medlemsstaterna får av arbetsmarknadspolitiska skäl prioritera EU-medborgare och medborgare i stater som är bundna av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt även medborgare från tredje land med uppehållstillstånd som får arbetslöshetsersättning. Den gängse lagstiftningen i medlemsstaterna om ersättning, tillgång till sociala trygghetssystem vid verksamhet som anställd eller egenföretagare samt övriga villkor skall tillämpas.

69 21 kap. 7 § utlänningslagen

70 Proposition 2001/02:185 Upphållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt s. 80

Som huvudregel gäller att en person som kan antas bo i Sverige under minst ett år anses bosatt i landet, och ska folkbokföras.⁷¹ I folkbokföringslagen anges att den som har beviljats tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen inte ska folkbokföras om han eller hon antas vistas i Sverige med stöd av tillståndet under kortare tid än tre år. Om utläningen har beviljats en flyktingstatusförklaring eller om det i övrigt finns synnerliga skäl får personen dock folkbokföras.⁷²

Den som inte är folkbokförd i Sverige kan ansöka om ett samordningsnummer hos Skatteverket. Ett samordningsnummer är en förutsättning för att betala skatt och kan i vissa fall behövas för att öppna ett bankkonto i Sverige. Enligt Skatteverket var i slutet av april 2022 väntetiden från anmälan till registrering för A-skatt upp till 16 veckor.⁷³

Den som har arbetstillstånd har rätt att börja arbeta direkt men av praktiska skäl kan det vara svårt att påbörja en anställning om det finns oklarheter i fråga om skatt och utbetalning av lön. Handläggningstiden hos Skatteverket kan därför i vissa fall medföra att tillgången till arbetsmarknaden försenas. Regeringen meddelade den 12 maj 2022 att den avser att besluta om att Migrationsverket ska begära ett samordningsnummer för de personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i Sverige. Enligt information från Migrationsverket till Asylrättscentrum ska samordningsnummer kunna tilldelas i samband med att beslut om tillfälligt skydd beviljas.

Den som har en utländsk utbildning kan behöva vända sig till Universitets- och högskolerådet för att få sin utbildning validerad.⁷⁴

71 folkbokföringslagen 3§

72 folkbokföringslagen 4§

73 information på Skatteverkets websida 28 april 2022

74 <https://www.uhr.se/bedomning-av-utlandsk-utbildning/>

De rättigheter som anges i massflyktsdirektivet gäller under hela perioden som det tillfälliga skyddet varar. Det är därför angeläget att personer med tillfälligt skydd får tillgång till rättigheterna snarast efter beslut om uppehållstillstånd.

Sociala rättigheter

Massflyktsdirektivet och internationell rätt

Enligt massflyktsdirektivet ska personer som beviljats tillfälligt skydd erbjudas lämpligt boende eller medel till att skaffa sig bostad. De ska få sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd och uppehälle, om de saknar tillräckliga medel.⁷⁵

Personer som beviljas status som flykting eller alternativt skyddsbehövande har en starkare rätt än den som beviljats tillfälligt skydd att få tillgång till samma sociala rättigheter som medborgare.

Artikel 23 i Flyktingkonventionen anger att en flykting ska tillerkännas samma behandling som statens egna medborgare i fråga om understöd och bistånd från det allmänna.

⁷⁵ Massflyktsdirektivet artikel 13. 1.

Medlemsstaterna skall se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får lämplig inkvartering eller, om så krävs, medel till att skaffa sig bostad.

2. Medlemsstaterna skall se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd och uppehälle, om de saknar tillräckliga medel, samt sjukvård. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 4 skall sjukvården åtminstone innefatta akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar.

3. Om personer som åtnjuter tillfälligt skydd utför arbete som anställda eller egenföretagare, skall deras förmåga att själva tillgoda sina behov beaktas vid fastställandet av biståndsnivån.

4. Medlemsstaterna skall tillhandahålla nödvändig läkarvård eller annan hjälp till personer som åtnjuter tillfälligt skydd och som har 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.

Skyddsgrundsdirektivet anger att personer som har beviljats internationellt skydd ska få samma nödvändiga sociala stöd som medborgare. Stödet kan begränsas för personer med status som subsidiärt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner, men ska tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgare.⁷⁶

Mottagandedirektivet att medlemsstaterna ska se till att de materiella mottagningsvillkoren ger asylsökande en rimlig levnadsstandard. Direktivet anger att beloppen för ekonomiskt bidrag till asylsökande ska bestämmas utifrån de nivåer som medlemsstaten fastställt i syfte att säkerställa en rimlig levnadsstandard för de egna medborgarna. Asylsökande får dock behandlas mindre gynnsamt än egna medborgare.⁷⁷

Svensk rätt

Personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda i Sverige omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) Den som omfattas av LMA har inte rätt till motsvarande bistånd enligt socialtjänstlagen.⁷⁸

76 Skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU) artikel 29 Sociala förmåner

1. Medlemsstaterna ska se till att personer som beviljats internationellt skydd i den medlemsstat som har beviljat sådant skydd får samma nödvändiga sociala stöd som det som tillhandahålls medborgare i den medlemsstaten.

2. Genom undantag från den allmänna regel som fastställs i punkt 1 får medlemsstaterna begränsa det sociala stödet till personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner som då ska tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgare.

77 Mottagandedirektivet (2013/33/EU) artikel 17.5.

Om en medlemsstat erbjuder materiella mottagningsvillkor i form av ekonomiskt bidrag eller kuponger ska beloppen bestämmas utifrån den eller de nivåer som medlemsstaten i fråga fastställt antingen genom lag eller praxis i syfte att säkerställa en rimlig levnadsstandard för de egna medborgarna. Medlemsstaterna får behandla sökande mindre gynnsamt än de egna medborgarna i detta avseende, särskilt om det materiella stödet delvis tillhandahålls in natura eller om syftet med dessa nivåer, när de tillämpas för de egna medborgarna, är att säkerställa en levnadsstandard som är högre än den som fastställs för sökande enligt detta direktiv.

78 1 § punkten 2 samt andra stycket, lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Den som söker tillfälligt skydd omfattas inte av LMA direkt vid ansökningstillfället, utan först när tillfälligt skydd beviljas. Enligt Migrationsverket så kan den som ansökt om tillfälligt skydd få stöd med mat och boende. Dagersättning betalas däremot inte ut förrän beslut om tillfälligt skydd har fattats.⁷⁹ Regeringen har emellertid den 12 maj 2022 lämnat en lagrådsremiss med förslag om att LMA och lagen om hälso- och sjukvård för asylsökande ska börja gälla från den tidpunkt då den sökande ansöker om tillfälligt skydd.⁸⁰

En person vars utvisningsbeslut har fått lagakraft kan behålla eller återfå sin rätt till ersättning enligt LMA om beslutet om utvisning inhiberas eller om det fattas ett beslut om ny prövning. Den som rest ut från Sverige och återvänder kan dock inte få rätt till ersättning enligt LMA på nytt. Det kan därmed innebära att vissa ukrainska medborgare med utvisningsbeslut kan nekats ersättning, såvida de inte omfattas av personkretsen i EU-rådets genomförandebeslut.⁸¹ De som omfattas av EU-rådets genomförandebeslut kommer att beviljas tillfälligt skydd och därmed få rätt till ersättning enligt LMA.

Den som inte är bosatt i Sverige har inte rätt till bosättningsbaserade förmåner, som exempelvis barnbidrag eller bostadsbidrag. Personer som beviljas tillfälligt skydd kan som utgångspunkt inte folkbokföras och anses således inte som bosatta i Sverige.⁸²

79 Migrationsverkets hemsida Frågor och svar om Ukraina 20 maj 2022

<https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-enligt-massflyktsdirektivet/Fragor-och-svar-om-mass-flyktsdirektivet.html>

80 Se promemorian Åtgärder för en jämnare fördelning av boendet för vissa skyddsbehövande (utkast till lagrådsremiss), Diarienummer: Ju2022/01303

81 Exempelvis en ukrainsk medborgare som sökt asyl före 30 oktober 2021, har fått beslut om utvisning, rest till annat EU-land och återvänt till Sverige.

82 folkbokföringslagen 4§

Regeringen bedömde i förarbetena vid införlivandet av massflyktsdirektivet i svensk rätt att den reglering av sociala förmåner och rättigheter som gäller för dem som omfattas av LMA fullt ut motsvarar kraven i massflyktsdirektivet på att de som är i behov av tillfälligt skydd ska få sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd och uppehälle. Regeringen ansåg därför att de som omfattas av tillfälligt skydd under de två första åren i första hand ska erhålla insatser enligt LMA. Däremot ansåg regeringen att om det tillfälliga skyddet förlängs ytterligare ett år, så att sammanlagda tiden uppgår till tre år, är det rimligt att personer med tillfälligt skydd jämföras med andra utlänningar som vistas lagligt i Sverige. Personer med tillfälligt skydd kan då folkbokföras eftersom det kan antas att den förlängda vistelsen kan komma att ha viss varaktighet.⁸³

Den som har tillfälligt skydd och beviljas status som flykting eller alternativt skyddsbehövande kommer att få sitt uppehållstillstånd anpassat till den tid som gäller uppehållstillstånd på den grunden. Det är då också vara möjligt att folkbokföra sig på samma villkor som gäller andra personer med skyddsstatus och därigenom ta del av de förmåner som gäller bosatta personer i Sverige.

Slutsatser

Dagersättningen som utbetalas enligt LMA utgörs av bestämd summa för varje person, beroende på om det är ensamstående eller sammanboende vuxna, för barn gäller olika summor beroende på ålder. Nivån på dagersättningen har inte ändrats sedan den fastställdes år 1994.⁸⁴ Rätten

83 Proposition 2001/02:185 Upphållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt, sidan 90

84 71 kr/dag för vuxna ensamstående, 61 kr/dag och person för vuxna som delar hushållskostnader, 37 kr/dag för barn 0–3 år, 43 kr/dag för barn 4–10 år, 50 kr/dag för barn 11–17 år. Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.)

Familjer som har fler än två barn får hel dagersättning för de två äldsta barnen och halv dagersättning för övriga barn. Migrationsverket kan utöver dagersättning bevilja särskilt bidrag. En asylsökande kan förlora rätten till dagersättning och särskilt bidrag vid flytt till ett bostadsområde med sociala och ekonomiska utmaningar

till dagersättning och särskilt bidrag enligt LMA upphör om utlänningen bosätter sig i vissa områden med sociala och ekonomiska utmaningar, såvida detta inte är uppenbart oskäligt.⁸⁵ En ensamstående vuxen har rätt till 71 kr i ersättning per dag enligt LMA. Det ger en ersättning per månad (30 dagar) om 2130 kr. Bosatta i Sverige kan ha rätt till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. Nivån på ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen baseras på den riksnorm som uppräknas varje år. I ett motsvarande exempel så skulle en ensamstående vuxen få en ersättning på 4250 kr, varav 3210 kr avser personliga kostnader och 1040 kr avser övriga hushållskostnad.⁸⁶ Det är möjligt att bevilja särskilda bidrag enligt LMA liksom enligt Socialtjänstlagen. Även om metoden för beräkning av ersättning enligt LMA respektive försörjningsstöd skiljer sig åt står det klart att biståndet enligt socialtjänstlagen ligger på en klart högre nivå än dagersättningen enligt LMA.

Det är inte ett krav enligt massflyktsdirektivet att de personer som beviljas tillfälligt skydd ska ges samma sociala rättigheter som bosatta. Det kan däremot ifrågasättas om den dagersättning som erhålls enligt LMA är utformad så att den uppfyller kraven i massflyktsdirektivet respektive mottagandedirektivet. Ersättningen ska tillgodose den enskildes behov av social välfärd och erbjuda en rimlig levnadsstandard. Ersättningen enligt LMA ligger klart lägre än den nivå av stöd som enligt socialtjänstlagen ska tillgodose behovet av ekonomisk och social trygghet. Den dagersättningsnivå som ansågs skälig år 1994 har inte ändrats i takt med prisutvecklingen. Det är därför tveksamt om ersättningsnivån är tillräcklig för att den enskilde ska klara sin sociala välfärd och uppehålle respektive ge en rimlig levnadsstandard. Beloppet för dagersättning fastställs inte heller utifrån de

85 10 a § LMA

86 Socialstyrelsen, riksnormen för försörjningsstöd 2022, dnr 4.3-33861/2021

nivåer som ska säkerställa en rimlig levnadsstandard för svenska medborgare, vilket är ett avsteg från den systematik som mottagandedirektivet anger. Det bör också tas i beaktande att tillfälligt skydd kan förlängas i upp till tre år och att en ersättningsnivå som möjligen kan vara rimlig under en kortare tid kan vara otillräcklig för att ge rimliga levnadsvillkor över en längre tid. Det har framförts kritik mot den låga ersättningsnivån för asylsökande av bland annat Rädda barnen⁸⁷ och FN:s barnrättskommitté.⁸⁸ Enligt Rädda barnen är nuvarande nivåer inte ens tillräckliga för att säkra så grundläggande behov som mat, vinterkläder och hygienartiklar. De räcker inte heller till transportkostnader så att personer kan ta sig till arbete, skola, sjukvård m.m.

Rekommendation

Att regeringen beslutar om att personer med tillfälligt skydd antingen har rätt till bosättningsbaserade sociala förmåner eller höja den ersättning som erhålls med stöd av LMA.

Utbildning

Enligt massflyktsdirektivet ska barn upp till 18 år ges tillträde till åtminstone det offentliga utbildningsväsendet på samma villkor som de egna medborgarna. EU:s medlemsstater får ge vuxna tillträde till det offentliga utbildningsväsendet.⁸⁹

87 Rädda Barnens yttrande över utkast till lagrådsremiss ”Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande”, 2022-04-29.

88 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the fifth periodic report of Sweden, 2015-03-06, s. 10-11.

89 Massflyktsdirektivet artikel 14.

1. Medlemsstaterna skall bevilja personer under 18 år som åtnjuter tillfälligt skydd tillträde till utbildningsväsendet på samma villkor som medborgarna i den mottagande medlemsstaten. Medlemsstaterna får föreskriva att tillträdet skall begränsas till att gälla det offentliga utbildningsväsendet.

Barn med tillfälligt skydd har rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet samt till förskoleverksamhet. Det finns dock ingen skolplikt för dem till skillnad från bosatta barn.⁹⁰

Vuxna med tillfälligt skydd har rätt till sådan utbildning och sysselsättning som Migrationsverket ansvarar för. Däremot har endast den som är bosatt i Sverige rätt till undervisning inom SFI (svenska för invandrare). Den som vistas i Sverige med uppehållstillstånd och uppfyller behörighetskraven har tillträde till utbildning på högskolenivå.⁹¹ Personer med uppehållstillstånd på annan grund än studier behöver inte betala anmälnings- eller studieavgift.⁹²

Svensk lag ger rätt till utbildning i enlighet med direktivet, även om det finns praktiska utmaningar för skolornas huvudmän i att ge alla barn tillgång till utbildning. En djupare analys av tillgången till utbildning välkomnas men faller utanför ramarna för denna rapport. För ytterligare information kan nämnas att Skolverket har genomfört en undersökning som visar att endast 40% av ukrainska barn i ett urval av Sveriges kommuner deltar i svensk skolundervisning.⁹³

Sjukvård

Enligt massflyktsdirektivet ska personer som beviljats tillfälligt skydd få sina behov av sjukvård tillgodosedda. Sjukvården ska åtminstone innefatta akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar. Medlemsstaterna ska tillhandahålla nödvändig läkarvård eller annan hjälp till personer som

2. Medlemsstaterna får ge vuxna som åtnjuter tillfälligt skydd tillträde till det allmänna utbildningsväsendet. 90 7 kap. 2 §, 8 kap. 3 § Skollag (2010:800)

91 Proposition 2001/02:185 Upphållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt, sidan 97

92 2 och 5 §§ Förordning (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor

93 Skolverket, Skolsituationen i de kommuner som tagit emot flest barn och unga från Ukraina, lägesbild insamling vecka 19 2022.

beviljats tillfälligt skydd och som har 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.⁹⁴

Personer som har beviljats tillfälligt skydd har samma rätt till hälso- och sjukvård som asylsökande. Regionen ska erbjuda vård till dessa barn i samma omfattning som erbjuds dem som är bosatta inom regionen. Vuxna ska erbjudas vård som inte kan anstå (även tandvård), mödrahälsovård, vård vid abort, preventivmedelsrådgivning.⁹⁵

Kritik mot begränsningarna av rätten till sjukvård för asylsökande, och särskilt mot begreppet ”vård om inte kan anstå”, har framförts av bland andra Läkare utan gränser, Socialstyrelsen, och Sveriges läkarförbund.⁹⁶ Kritiken grundar sig bland annat i de utgångspunkter för vård som gäller i Hälso- och sjukvårdslagen samt Patientsäkerhetslagen, nämligen att vård ska ges efter behov och utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. Kritiken handlar även om att tillgången till sjukvård i praktiken kan variera beroende på vilken vårdgivare som ansvarar för vård, särskilt som det är upp till vårdgivaren att tolka och tillämpa begreppet ”vård om inte kan anstå”. En ytterligare kritik handlar om att det är mer ekonomiskt kostsamt att utestänga människor från vård i ett tidigt skede, då det leder till mer vård-

94 Massflyktsdirektivet artikel 13

2. Medlemsstaterna skall se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd och uppehälle, om de saknar tillräckliga medel, samt sjukvård. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 4 skall sjukvården åtminstone innefatta akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar.

4. Medlemsstaterna skall tillhandahålla nödvändig läkarvård eller annan hjälp till personer som åtnjuter tillfälligt skydd och som har 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.

95 4 § lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

96 <https://lakareutangranser.se/nyheter/ge-asylsokande-och-papperslosa-var-d-pa-lika-villkor>, <https://slf.se/rad-och-stod/etik/var-d-av-papperslosa/>, Socialstyrelsen Vård för papperslösa. Vård som inte kan anstå, dokumentation och identifiering vid vård till personer som vistas i landet utan tillstånd. Socialstyrelsen 2014, sidan 27

och resurskrävande insatser senare.

Regeringens utredning från 2011 ”Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet”⁹⁷ ansåg att hälso- och sjukvård skulle erbjudas asylsökande och papperslösa på samma villkor som bosatta i Sverige. Regeringen valde dock att endast gå vidare med en begränsad utökning av rätten till vård.

En person som beviljas tillfälligt skydd skulle kunna ha kvar tillstånd på den grunden i upp till tre år, vilket förefaller som en mycket lång tid att vistas legalt i Sverige utan tillgång till vård på samma villkor som bosatta.

Mot bakgrund av den kritik som riktats mot lagstiftningen i Sverige om att endast erbjuda vård som inte kan anstå framstår det som osäkert om den nödvändiga läkarvård som garanteras i massflyktsdirektivet alltid erbjuds. Massflyktsdirektivet ger också rätt till vård och hjälp för personer som utsatts tortyr, våldtäkt eller andra former av våld. För att sådan vård ska erbjudas i Sverige krävs att vårdgivaren anser att det är fråga om en vårdinsats som inte kan anstå.

Rekommendation

Att regeringen beslutar om att både barn och vuxna med tillfälligt skydd har rätt till vård på samma villkor som bosatta i Sverige.

97 SOU 2011:48

Sammanfattande kommentarer och rekommendationer

EU-rätt och nationell rätt har genomgått stora förändringar sedan massflyktsdirektivet trädde i kraft år 2001. Tolkningar av direktivet och förhållandet mellan bestämmelser om tillfälligt skydd och övrig lagstiftning har inte prövats och utvecklats genom tillämpning och praxis. Massflyktsdirektivet och 21 kap. utlänningslagen kan i vissa delar sägas vara i otakt med övrig lagstiftning, vilket skapar oklarheter kring tillämpningen.

Sverige har utvidgat den personkrets som har rätt till tillfälligt skydd enligt rådets genomförandebeslut till att omfatta personer som lämnat Ukraina och rest in i Sverige under perioden 30 oktober 2021 till 23 februari 2022. Däremot tillämpar inte Sverige bestämmelserna om tillfälligt skydd för de personer som enligt rådets genomförandebeslut har rätt antingen tillfälligt skydd eller tillräckligt skydd enligt nationell rätt.

Migrationsverket började pröva ansökningar om tillfälligt skydd den 9 mars 2022. Den som inte omfattas av tillfälligt skydd kan få sin ansökan prövad enligt de ordinarie bestämmelserna om internationellt skydd. Migrationsverket har emellertid inte prövat asylskäl gentemot Ukraina sedan 24 februari 2022.

En viktig fråga är hur rätten att få sin ansökan om internationellt skydd (flykting och alternativt skyddsbehövande) prövad garanteras. Den som beviljas skyddsstatus får en starkare och mer varaktig grund för uppehållstillstånd i Sverige, och det ger också rätt till de sociala rättigheter som bosatta har.

De sociala rättigheter och den rätt till vård som gäller för bosatta är betydligt mer omfattande än det bistånd och den begränsade vård som personer med tillfälligt skydd kan erhålla.

På ett övergripande plan kan konstateras att massflyktsdirektivet har till syfte att hantera en exceptionell situation. Det är viktigt att det tillfälliga skyddet endast utgör ett komplement till de ordinarie skyddsgrunderna – vilka erbjuder ett mer varaktigt skydd, starkare rättigheter och bättre förutsättningar för integration – och inte något som ersätter dem.

Rekommendationer

- Att regeringen, eller Migrationsverket där så är möjligt, ändrar sin styrning så att en bredare grupp av skyddsbehövande tydligt omfattas av tillfälligt skydd, i synnerhet personer som omfattas av artikel 2.2 i rådsbeslutet, och personer som lämnat Ukraina kort tid före 24 februari oavsett vilket datum de rest in i Sverige.
- Att regeringen och Migrationsverket tydliggör hur uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kommer att hanteras om rådet beslutar att det tillfälliga skyddet ska upphöra, särskilt avseende frågan om eventuell återkallelse samt möjligheten till

förlängning eller fortsatt uppehållstillstånd på annan grund.

- Att regeringen inte inför åtgärder som begränsar möjligheten för skyddsökande att resa in i Sverige. Den ändring som infördes den 28 mars 2022 avseende transportörsansvar bör inte förlängas.
- Att Migrationsverket så snart som möjligt påbörjar prövning av ansökan om status som flykting eller alternativt skyddsbehövande för personer som beviljats tillfälligt skydd.
- Att Migrationsverket säkerställer att personer som omfattas av rätten till tillfälligt skydd får information om rätten och förfarandet för att ansöka om internationellt skydd.
- Att Migrationsverket inte avskriver ansökningar om uppehållstillstånd på grund annan grund, till exempel anknytning, för personer som omfattas av rätten till tillfälligt skydd.
- Att regeringen beslutar om att personer med tillfälligt skydd antingen har rätt till bosättningsbaserade sociala förmåner eller höja den ersättning som erhålls med stöd av LMA
- Att regeringen beslutar om att både barn och vuxna med tillfälligt skydd har rätt till vård på samma villkor som bosatta i Sverige.

Bilaga Tidslinje

Beslut på EU-nivå:

27 februari 2022

EU:s ministerråd diskuterade frågan om att aktivera massflyktsdirektivet (direktiv 2001/55/EG).

2 mars 2022

EU-kommissionen lade fram ett förslag till beslut i ministerrådet om att aktivera direktivet.

4 mars 2022

EU:s ministerråd fattade 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 följderna att tillfälligt skydd införs. Beslutet trädde i kraft samma dag.

4 mars 2022

Meddelande från kommissionen om operativa riktlinjer för förvaltning av de yttre gränserna i syfte att underlätta gränspassage vid gränserna mellan EU och Ukraina (2022/C 104 I/01)

21 mars 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)

Beslut på nationell nivå:

24 februari 2022

Migrationsverket beslutar om Rättsligt ställningstagande ”Asylärenden och verkställigheter till Ukraina, RS/002/2022”

- På grund av osäkerhet kring säkerhetsläget i landet ska ingen verkställighet genomföras av lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut till Ukraina.
- Det går inte att med tillräcklig säkerhet bedöma behovet av skydd. Därför ska asylärenden (ansökningar om skydd) som rör personer från Ukraina tillsvidare inte avgöras, det gäller både beslut om avslag och bifall.

6 mars 2022

Migrationsverket beslutar om Rättsligt ställningstagande ”Uppehållstillståndets längd för personer som omfattas av 21 kap. utlänningslagen - RS/003/2022”.

- Uppehålls- och arbetstillstånd som beviljas enligt massflyktsdirektivet ska initialt gälla till den 4 mars 2023.

9 mars 2022

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

- Migrationsverket ska börja bevilja tillstånd för personer som har rätt till tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen, med stöd i EU-rådets genomförandebeslut
- Den som har fått tillfälligt skydd har rätt att ansöka om asyl. Då hanteras det som en ansökan om skyddsstatusförklaring.
- Asylärenden (ansökningar om skydd som flykting eller alternativt skyddsbehövande) som rör personer från Ukraina ska som huvudregel inte avgöras. Det krävs ytterligare landinformation för att göra en rättssäker bedömning av skyddsbehovet.

22 mars 2022

Migrationsverket öppnar en ny e-tjänst och det blir möjligt att lämna en webbansökan om skydd enligt massflyktsdirektivet.

23 mars 2022

Regeringen beslutar om ändrade krav på ID-kontroll vid inresa till Sverige med passagerarfartyg vid resor som överstiger 20 nautiska mil. Transportören ansvarar för att kontrollera att samtliga passagerare har giltig id-handling med fotografi. Kravet på kontroll gäller inte barn som reser tillsammans med förälder som kan visa giltig id-handling.

5 april 2022

Migrationsverket beslutar om Rättsligt ställningstagande. ”Ordningen för prövningen enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) - RS/005/2022”

- Personer som har gjort sannolikt att de omfattas av EU-

rådets genomförandebeslut ska i första hand beviljas ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen.

- En asylansökan kan avskrivas om den sökande beviljas tillfälligt skydd.
- Personer som beviljas tillfälligt skydd kan få ansökan om statusförklaring prövad.

7 april 2022

Regeringen beslutar att den personkrets som har rätt till uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i Sverige ska utvidgas så att även personer som rest in och vistats i Sverige under perioden den 30 oktober 2021–23 februari 2022 omfattas. Ändringen trädde i kraft den 26 april 2022.



Asylrättscentrum har sedan 1991 arbetat för en rättssäker asylprocess, vi genomför analyser, fungerar som remissinstans och har utbyte med europeiska systerorganisationer. Vi samlar kunskap om svensk asylrätt, asylprocessen och förener aktörer som är verksamma inom området.

Vi ger gratis juridisk rådgivning till asylsökande, ombud, gode män, kontaktpersoner och andra berörda via telefon och mejl. Vi åtar oss uppdrag som offentligt biträde och driver även som ombud rättsprocesser både nationellt och internationellt.

Vi erbjuder även utbildningar, på olika kunskapsnivåer, inom det migrationsrättsliga området, både nationellt och internationellt.

Sedan oktober 2016 driver vi Barnens Asylrättscentrum som arbetar för att tillvarata barns rättigheter i asylprocessen samt säkerställa att barn och ungdomar ges tillräcklig juridisk rådgivning och information.



Gustavslundsvägen 141, Bromma
Hemsida: sweref.org
Mail: info@sweref.org



Swish 123 900 57 94
Bankgiro 900-5794
Plusgiro 900579-4