



Särskilt ömmande omständigheter

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2013/14:216 Särskilt ömmande omständigheter och två motioner som har väckts med anledning av propositionen.

I propositionen föreslås att bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § utlänningslagen ändras när det gäller barn så att uppehållstillstånd får beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande.

Vidare föreslås en ändring i 12 kap. 18 § utlänningslagen så att barn får beviljas permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd efter ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft, när det kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning till att beslutet inte bör verkställas, även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att uppehållstillstånd ska beviljas vuxna personer.

Syftet med förslagen är att ytterligare lyfta fram barnrättsperspektivet och framhålla principen om barnets bästa samt därmed möjliggöra att fler barn ska kunna omfattas av bestämmelserna och beviljas uppehållstillstånd.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna.

Utskottet tillstyrker förslagen i propositionen och avstyrker motionerna.

I ärendet finns två reservationer (S, SD, V) och ett särskilt yttrande (V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Reservationer.....	9
1. Avslag på propositionen, punkt 1 (SD).....	9
2. Utvärdering m.m., punkt 2 (S, V).....	9
Särskilt yttrande.....	11
Utvärdering m.m., punkt 2 (V).....	11
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	12
Propositionen.....	12
Följdmotionerna.....	12
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag.....	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Avslag på propositionen

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716). Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:216 och avslår motion

2013/14:Sf26 av David Lång (SD).

Reservation 1 (SD)

2. Utvärdering m.m.

Riksdagen avslår motion

2013/14:Sf25 av Tomas Eneroth m.fl. (S) yrkandena 1 och 2.

Reservation 2 (S, V)

Stockholm den 27 maj 2014

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Mikael Cederbratt (M), Fredrik Lundh Sammeli (S), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Hans Backman (FP), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Gunilla Nordgren (M), David Lång (SD), Eva Lohman (M), Maria Ferm (MP), Christina Höj Larsen (V) och Roger Lamell (S).

Redogörelse för ärendet

Bestämmelserna i 5 kap. 6 § andra stycket och 12 kap. 18 § första stycket 3 utlänningslagen har setts över i syfte att ytterligare lyfta fram barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa. Inom Justitiedepartementet har departementspromemorian Särskilt ömmande omständigheter (Ds 2014:5) utarbetats.

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna.

Lagrådet har beretts tillfälle att yttra sig över förslagen i propositionen.

En redovisning av motionerna och regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. Lagförslagen finns i bilaga 2.

Utskottets överväganden

Särskilt ömmande omständigheter

Riksdagen bifaller regeringens förslag om ökade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd för barn. Därmed avslår riksdagen ett yrkande om avslag på propositionen.

Vidare avslår riksdagen motionsyrkanden om en utvärdering av tillämpningen av regeln om särskilt ömmande omständigheter och om att utreda vilka konsekvenser detta rekvisit skulle kunna få utan åldersgräns.

Jämför reservationerna 1 (SD) och 2 (S, V) samt särskilt yttrande (V).

Propositionen

En viktig svensk rättsprincip är att hänsyn ska tas till barnets bästa i juridiska sammanhang där barn berörs. Principen har sitt ursprung i internationell rätt. Som exempel kan nämnas konventionen om barns rättigheter (barnkonventionen), vilken Sverige ratificerade år 1990. Enligt artikel 3 i barnkonventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

I propositionen anges att även om principen om barnets bästa redan var etablerad i svensk rätt före Sveriges ratificering av barnkonventionen, ansåg regeringen att principen borde komma till klart uttryck i utlänningslagen, förkortad UtL. Därför infördes den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtL som föreskriver att i fall som rör ett barn ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Bestämmelsen ska alltid tillämpas vid prövning av ärenden som rör barn och omfatta alla ärendetyper i utlänningslagen.

I samband med 2005 års utlänningslag utmönstrades begreppet humanitära skäl ur utlänningslagen och ersattes med begreppet synnerligen ömmande omständigheter. Det hade skett en utveckling där skäl som framstod som skyddsskäl i vissa fall lett till uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om humanitära skäl. För att tydliggöra skiljelinjerna mellan de olika tillståndsgrunderna och lägga fokus på prövningen av skyddsbehov, gavs bestämmelserna om skyddsbehövande en mer framträdande plats i 2005 års utlänningslag. Därigenom omfattades situationer som enligt praxis gett uppehållstillstånd av humanitära skäl av skyddsskäl (prop. 2004/05:170 s. 176 f.).

I propositionen anges att vid införandet av bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter ansåg regeringen att det var viktigt att framhålla att omständigheterna när ett barn berördes inte behöver vara av samma allvar och

tyngd som när det gäller vuxna personer. Detta skulle även tydliggöra betydelsen av den s.k. portalbestämmelsen i 1 kap. 10 § UtL om barnets bästa.

Enligt 12 kap. 18 § UtL ska Migrationsverket i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft pröva om det kommit fram nya omständigheter av visst slag som kan utgöra hinder mot verkställighet. En ändring infördes den 1 juli 2010 i syfte att motverka familjeseparation. Vid bedömningen av om det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas, ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

Regeringen framhåller i propositionen att bestämmelserna i utlänningslagen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och uppehållstillstånd vid verkställighetshinder behöver justeras för att förtydliga och säkerställa att barnets bästa beaktas. Behovet av en justering beror på att det har förekommit fall där barn med särskilt ömmande omständigheter i svåra situationer har fallit utanför bestämmelsernas tillämpningsområde. En justering behövs således för att ytterligare lyfta fram barnrättsperspektivet och betona att en annan bedömning ska göras när det gäller barn och därmed möjliggöra att barn som bedöms ha tungt vägande skäl i dessa fall kan beviljas uppehållstillstånd.

Regeringen föreslår därför att det i bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska anges att barn får beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande.

Som exempel på omständigheter som vid en samlad bedömning kan anses vara särskilt ömmande anger regeringen situationen att ett barn i Sverige har ett medicinskt tillstånd som kräver avancerad vård, och att det är oklart om det finns tillgång till vård i hemlandet. Även faktorer som att ett barn i Sverige under viss tid har dokumenterats med en svårartad sjukdom och det är konstaterat att ett uppbrott på ett avgörande sätt skulle få märkbara negativa konsekvenser för barnets sjukdomstillstånd kan ingå i bedömningen. Vidare kan beaktas om barnet har upplevt svåra traumatiska händelser i hemlandet som inte konstituerar skyddsbehov, men där dessa ändå har orsakat barnet så allvarliga besvär att ett återvändande till hemlandet påtagligt skulle förvärra besvären. Ett barn kan också komma att beviljas uppehållstillstånd om det, på grund av en olycka eller annat allvarligt tillbud som inträffat i Sverige, är i behov av fortgående vård som inte är av övergående natur. Det ska förutsätta att möjligheterna för det enskilda barnet att få tillgång till vård i hemlandet är begränsade och att den positiva effekten för barnet därmed skulle avstanna eller upphöra vid avbruten vård i Sverige. Vidare kan beaktas att barnet är omhändertaget av sociala myndigheter. Därtill kan beaktas att barn som saknar nätverk i hemlandet har fått ett fungerande nätverk i Sverige, och att avsaknaden av detta nätverk allvarligt skulle äventyra barnets framtida psykosociala utveckling. Även vistelsetiden i Sverige är en omständighet som kan komma att beaktas. I propositionen anges att exemplifieringen inte är avsedd att vara en uttömmande uppräkningslista.

Vidare föreslår regeringen att det i bestämmelsen om att uppehållstillstånd kan beviljas efter beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft uttryckligen ska anges att de omständigheter som gäller medicinska hinder eller någon annan särskild anledning inte behöver vara av samma allvar och tyngd för barn som för vuxna personer.

Som exempel på sådana nya omständigheter som kan beaktas anger regeringen att ett barns föräldrar, efter att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut fått laga kraft, har drabbats av sådana psykiska problem att de inte kan sörja för barnet utan stöd av släktingar som befinner sig i Sverige och tillräckligt stöd från släktingar, myndigheter eller organisationer inte finns att tillgå i hemlandet. Vidare kan det gälla ett barn som är omhändertaget av sociala myndigheter och där barnets föräldrar inte medverkat i planeringen för barnet. En annan omständighet kan vara att ett barn lider av ett allvarligt sjukdomstillstånd som uppkommit eller förvärrats efter ett beslut om avvisning eller utvisning, och att det är oklart om barnet kan få tillgång till vård i hemlandet. I propositionen anges att exemplifieringen inte är avsedd att vara en uttömmande uppräkningslista.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Motionerna

I kommittémotion 2013/14:Sf25 av Tomas Eneroth m.fl. begärs i yrkande 1 ett tillkännagivande om behovet av en utvärdering av tillämpningen av de nya reglerna. Motionärerna anför att mot bakgrund av risken för att de nya reglerna om särskilt ömmande omständigheter kan leda till stora avgränsningssvårigheter, särskilt vid åldersbestämning, bör en utvärdering av tillämpningen av den föreslagna regleringen genomföras. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör utreda vilka konsekvenser begreppet särskilt ömmande omständigheter utan åldersgräns skulle kunna få.

David Lång (SD) begär i motion 2013/14:Sf26 avslag på propositionen. Motionären anför att de ömmande omständigheterna redan med dagens regler inte behöver vara av samma allvar och tyngd för barn som för vuxna för att barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd. Det är därför inte nödvändigt att ändra begreppet ”synnerligen” till ”särskilt”. Vidare finns en stor osäkerhetsfaktor beträffande hur bestämmelsen kommer att tillämpas. När det gäller möjligheten att bevilja uppehållstillstånd efter beslut om avvisning eller utvisning som har fått laga kraft, innebär förslaget att det införs ett alltför stort utrymme för vidlyftiga tolkningar.

Utskottets ställningstagande

Av propositionen framgår att det har förekommit fall där barn med ömmande omständigheter i svåra situationer har fallit utanför bestämmelsernas tillämpningsområde. Utskottet välkomnar därför regeringens förslag som innebär att det inte kommer att ställas lika höga krav som enligt nu gällande regler för att

barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd i dessa fall. Genom förslagen betonas att en annan bedömning ska göras när det gäller barn, och principen om barnets bästa får därmed ett större genomslag. Utskottet konstaterar att regeringen anger att det finns skäl att noggrant följa rättsutvecklingen av de nu föreslagna lagändringarna för att därefter ta ställning till om det finns behov av en eventuell utvärdering eller uppföljning. Utskottet anser därför att det inte behövs något tillkännagivande om en utvärdering av tillämpningen av det nya förslaget i 5 kap. 6 § UtL. Utskottet ser inte heller skäl för riksdagen att göra ett tillkännagivande till regeringen om att utreda vilka konsekvenser rekvisitet ”särskilt ömmande omständigheter” utan åldersgräns skulle få.

Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag och avstyrker motionerna 2013/14:Sf25 (S) och 2013/14:Sf26 (SD).

Reservationer

1. Avslag på propositionen, punkt 1 (SD)

av David Lång (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:Sf26 av David Lång (SD) och avslår proposition 2013/14:216.

Ställningstagande

När det gäller barn behöver de ömmande omständigheterna redan enligt gällande ordning inte vara av samma allvar och tyngd som för vuxna för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Det är därför inte nödvändigt att ändra begreppet ”synnerligen” till ”särskilt”. Vidare finns en stor osäkerhetsfaktor när det gäller tillämpningen av bestämmelsen.

När det gäller möjligheten att bevilja uppehållstillstånd efter beslut om avvisning eller utvisning som har fått laga kraft innebär regeringens förslag att det lämnas ett alltför stort utrymme för vidlyftiga tolkningar.

Mot bakgrund av det anförda bör propositionen avslås.

2. Utvärdering m.m., punkt 2 (S, V)

av Tomas Eneroth (S), Fredrik Lundh Sammeli (S), Eva-Lena Jansson (S), Shadiye Heydari (S), Jasenko Omanovic (S), Christina Höj Larsen (V) och Roger Lamell (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:Sf25 av Tomas Eneroth m.fl. (S) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Mot bakgrund av risken för att de nya reglerna om särskilt ömmande omständigheter kan leda till stora avgränsningssvårigheter, särskilt vid åldersbestämning, bör en utvärdering av tillämpningen av den föreslagna regleringen genomföras. Mot bakgrund av dessa avgränsningssvårigheter bör regeringen även utreda vilka konsekvenser begreppet särskilt ömmande omständigheter utan åldersgräns skulle kunna få, dvs. att begreppet ska omfatta även vuxna. Vad som nu anförts bör riksdagen ge regeringen tillkänna.

Särskilt yttrande

Utvärdering m.m., punkt 2 (V)

Christina Høj Larsen (V) anför:

Praxis beträffande begreppet synnerligen ömmande omständigheter har blivit mycket restriktiv. Den som är mycket svårt sjuk hänvisas nästan undantagslöst till att söka vård i hemlandet, även om vården av kostnadsskäl i praktiken inte är tillgänglig för den personen. Samma restriktiva praxis gäller för sökande som har mycket svåra livsöden som egentligen omöjliggör ett återvändande till hemlandet. Begreppet ”synnerligen”, som i rättsliga sammanhang är ett mycket snävt begrepp, bör bytas ut mot ”särskilt” som ger utrymme för en något mer generös bedömning. I den aktuella propositionen lämnas ett sådant förslag för personer under 18 år. Denna förändring välkomnas men förändringen bör gälla alla, således även personer som fyllt 18 år. Regeringens förslag innebär nu att vuxna med extremt svåra livsöden eller sjukdomsbilder inte får en förbättrad situation. Arbetet med att få begreppet särskilt ömmande omständigheter att gälla utan åldersgräns bör därför av dessa skäl fortsätta.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2013/14:216 Särskilt ömmande omständigheter:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Följdmotionerna

2013/14:Sf25 av Tomas Eneroth m.fl. (S):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av en utvärdering av tillämpningen av den nya regleringen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör utreda vilka konsekvenser en förändring av begreppet särskilt ömmande omständigheter, utan den föreslagna åldersbegränsningen, skulle få.

2013/14:Sf26 av David Lång (SD):

Riksdagen avslår regeringens proposition 2013/14:216 Särskilt ömmande omständigheter.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i
utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 6 § och 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***5 kap.****6 §**

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlännings om det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation *föreligger* sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen *skall särskilt beaktas* utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd skall beviljas vuxna personer.

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlännings om det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation *finns* sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen *ska* utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet *särskilt beaktas*.

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

12 kap.**18 §¹**

Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som *vunnit* laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §,
2. det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningsen, eller
3. det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas,

får Migrationsverket, om hindret är bestående, bevilja permanent uppehållstillstånd.

Föreligger endast ett tillfälligt

Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som *fått* laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

3. det finns medicinska hinder eller *någon* annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas,

Finns det endast ett tillfälligt

¹ Senaste lydelse 2010:440.

hinder mot verkställighet, får verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4, 5 kap. 3 a § första stycket 1–3 eller andra stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

hinder mot verkställighet, får verket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Barn får beviljas permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket 3 även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns någon annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4 eller 5 kap. 3 a § första stycket 1–3 eller andra stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.