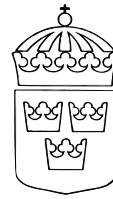


Regeringens proposition

2013/14:248



Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet

Prop.
2013/14:248

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 augusti 2014

Fredrik Reinfeldt

Tobias Billström
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition behandlas genomförandet i svensk rätt av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

I propositionen föreslås att det ska anges i lag vilka aktörer som kan erbjuda skydd mot förföljelse och annan behandling som utgör grund för skyddsbehov, samt att sådant skydd måste vara effektivt och inte av tillfällig natur. Det föreslås också att det ska anges i lag att skyddsbehövande i vissa fall inte ska upphöra att vara skyddsbehövande, trots att förutsättningarna för ett upphörande är uppfyllda.

Vidare föreslås att en förälder till ett ogift barn som är skyddsbehövande eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe ska ha rätt till uppehållstillstånd om han eller hon befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan.

Dessutom föreslås att när tidsbegränsade uppehållstillstånd förnyas för skyddsbehövande eller deras familjemedlemmar ska giltighetstiden som huvudregel vara minst två år.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

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

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	5
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Genèvekonventionen.....	13
5	Det första skyddsgrundsdirektivet	14
5.1	Syftet med direktivet	14
5.2	Innehållet i det första skyddsgrundsdirektivet	15
5.2.1	Allmänna bestämmelser	15
5.2.2	Bedömning av ansökningar om internationellt skydd	16
5.2.3	Förutsättningar för att betraktas som flykting	16
5.2.4	Flyktingstatus	17
5.2.5	Förutsättningar för att betraktas som alternativt skyddsbehövande	17
5.2.6	Status som alternativt skyddsbehövande	17
5.2.7	Innebörden av internationellt skydd	17
6	Skyddsbehövande i svensk rätt	17
7	Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet	20
7.1	Syftet med omarbetningen.....	20
7.2	Förändringarna i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.....	21
7.2.1	Definition av familjemedlemmar.....	21
7.2.2	Aktörer som ger skydd	21
7.2.3	Internt skydd.....	21
7.2.4	Förföljelse.....	22
7.2.5	Skäl till förföljelsen	22
7.2.6	Upphörande av att vara flykting	22
7.2.7	Upphörande av att vara alternativt skyddsbehövande.....	23
7.2.8	Innebörden av internationellt skydd	23
8	Svensk rätt anpassas till det omarbetade skyddsgrundsdirektivet	25
8.1	Bedömning av ansökningar om internationellt skydd	25
8.1.1	Aktörer som ger skydd	25
8.1.2	Internt skydd.....	29
8.2	Förutsättningar för att betraktas som flykting	32
8.2.1	Förföljelse.....	32
8.2.2	Skäl till förföljelsen	35
8.2.3	Undantag från upphörande av att vara flykting	36
8.3	Undantag från upphörande av att vara skyddsbehövande	39
8.4	Innebörden av internationellt skydd	41

8.4.1	Allmänna bestämmelser om innebörden av internationellt skydd	41
8.4.2	Uppehållstillstånd	42
8.4.3	Tillträde till arbetsmarknaden	50
8.4.4	Tillgång till förfaranden för erkännande av examens- och utbildningsbevis och andra behörighetsbevis	51
8.4.5	Hälso- och sjukvård	52
8.4.6	Tillgång till bostad	53
8.4.7	Tillgång till integrationsfrämjande åtgärder	54
9	Kostnader och andra konsekvenser	56
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	56
11	Författningskommentar	57
Bilaga 1	Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet	64
Bilaga 2	Sammanfattning av departementspromemorian Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet (Ds 2013:72)	82
Bilaga 3	Promemorians lagförslag	83
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna	90
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	91
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 augusti 2014	93
	Rättsdatablad	94

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

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

Prop. 2013/14:248

Härigenom föreskrivs¹ att 4 kap. 1–2 a, 5 och 5 a §§ och 5 kap. 1, 3 och 18 §§ utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §²

Med flykting avses i denna lag en utlänning som

– befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och

– inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Första stycket gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse från enskilda och inte kan antas bli erbjuden ett effektivt skydd som inte är av tillfällig natur. Vid bedömningen av om skydd erbjuds beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium.

Som flykting ska även anses en utlänning som är statslös och som

– av samma skäl som anges i första stycket befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och
– inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit.

Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Av 2 b § följer att en utlänning som omfattas av denna paragraf i vissa fall är utesluten från att anses som flykting.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning) (EUT L 337, 20.12.2011, s. 9, Celex 32011L0095).

² Senaste lydelse 2009:1542.

Med alternativt skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att

1. det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och

2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd.

Första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som där avses eller om *dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda.*

Första stycket gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som *där avses* eller om *utlänningen löper sådan risk genom handlingar från enskilda och inte kan antas bli erbjuden ett effektivt skydd som inte är av tillfällig natur. Vid bedömningen av om skydd erbjuds beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium.*

Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Av 2 c § följer att en utlänning som omfattas av denna paragraf i vissa fall är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande.

2 a §⁴

Med övrig skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 och 2 §§ befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller

2. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

Första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk

Första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk

³ Senaste lydelse 2009:1542.

⁴ Senaste lydelse 2009:1542.

som där avses eller om *dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda* som *avses där eller om utlänningen löper sådan risk genom handlingar från enskilda och inte kan antas bli erbjuden ett effektivt skydd som inte är av tillfällig natur. Vid bedömningen av om skydd erbjuds beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium.*

Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Av 2 c § följer att en utlänning som omfattas av denna paragraf i vissa fall är utesluten från att anses som övrig skyddsbehövande.

5 §⁵

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.

5 a §⁶

En utlänning upphör att vara alternativt skyddsbehövande eller En utlänning upphör att vara alternativt skyddsbehövande eller

⁵ Senaste lydelse 2009:1542.

⁶ Senaste lydelse 2009:1542.

övrig skyddsbehövande, om de omständigheter som medförde att han eller hon bedömdes som skyddsbehövande inte längre *föreligger* eller har ändrats i sådan omfattning att skydd inte längre behövs. Vid bedömningen ska endast väsentliga och bestående förändringar beaktas.

övrig 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 utlämning 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.

5 kap.

1 §⁷

Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Upphållstillstånd får dock vägras en flykting om han eller hon

1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller

2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara permanent eller gälla i minst tre år. *Detta gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket får dock inte ha en kortare giltighetstid än ett år.*

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara permanent eller gälla i minst tre år. *Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlämning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket, ska det nya tillståndet gälla i minst två år. Första och andra meningarna gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.*

⁷ Senaste lydelse 2009:1542.

Uppehållstillstånd ska, om inte annat följer av 17–17 b §§, ges till

1. en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

2. ett utländskt barn som är ogift och

a) har en förälder som är bosatt, eller *som* har beviljats uppehållstillstånd för bosättning, i Sverige, eller,

b) har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt, eller *som* har beviljats uppehållstillstånd för bosättning, i Sverige,

3. ett utländskt barn som är ogift och som har adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och *som* fortfarande är bosatt eller *som* har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

– har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

– gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller

– gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, *och*

4. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten.

a) har en förälder som är bosatt *i* eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller,

b) har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt *i* eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

3. ett utländskt barn som är ogift och som har adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och fortfarande är bosatt *i* eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

– har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

– gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller

– gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

4. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten, *och*

5. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är

⁸ Senaste lydelse 2009:1542.

flykting eller annan skyddsbehövande, eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, om utläningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan.

När en ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett beslut om adoption som har meddelats av svensk domstol, ska den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska gälla minst ett år. Uppehållstillstånd som beviljas ett ogift barn enligt första stycket 2 b ska gälla för samma tid som föräldrarnas uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska gälla minst ett år. Uppehållstillstånd som beviljas ett ogift barn enligt första stycket 2 b ska gälla för samma tid som föräldrarnas uppehållstillstånd. *Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utläning som med stöd av första stycket 1, 2, 4 eller 5 har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en skyddsbehövande, ska det nya tillståndet gälla i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid.*

18 §⁹

En utläning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utläningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller annan skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utläningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utläning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

4. utläningen kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utläningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i

⁹Senaste lydelse 2014:778.

Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

Prop. 2013/14:248

6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,

6. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som med stöd av 10 § har beviljats en utlänning i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket,

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,

8. utlänningen med stöd av 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning,

9. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller

10. det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 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.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

7. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som med stöd av 10 § har beviljats en utlänning i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket,

8. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,

9. utlänningen med stöd av 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning,

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller

11. det annars finns synnerliga skäl.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

3 Ärendet och dess beredning

Europaparlamentet och rådet antog den 13 december 2011 direktivet 2011/95/EU om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning)¹. I det följande kommer direktivet att omnämnas som det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Direktivet, som trädde i kraft den 9 januari 2012, skulle ha varit genomfört i medlemsstaterna senast den 21 december 2013. Direktivet finns som *bilaga 1*.

Inom Justitiedepartementet har departementspromemorian Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet (Ds 2013:72) utarbetats. En sammanfattning av promemorian och promemorians lagförslag finns i *bilagorna 2* och *3*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning över remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2013/7886/L7).

Propositionen innehåller regeringens överväganden och förslag för att genomföra det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. De förslag i departementspromemorian som avser främlingspass har redan genomförts genom ändringar i utlänningslagen (2005:716) den 1 augusti 2014 (SFS 2014:778).

Vid remissbehandlingen av departementspromemorian har Förvaltningsrätten i Malmö framfört att en översyn av utlänningslagen, såväl materiell som lagteknisk, är angelägen. Regeringen delar uppfattningen att det är angeläget att utlänningslagen ses över i tekniskt hänseende. Det finns anledning att återkomma till den frågan i ett annat sammanhang.

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

Lagrådet

Regeringen beslutade den 28 maj 2014 att inhämta Lagrådets yttrande. Lagrådsremissens lagförslag stämmer överens med propositionens. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkt om att det bör klargöras hur utlänningslagen ska tolkas och tillämpas i fall då ett äktenskap inte erkänns i Sverige samt vilka rättsverkningar som knyts till äktenskap där den ena maken eller båda makarna är under 18 år och sålunda är barn i utlänningslagens mening, behandlas i avsnitt 8.4.2.

¹ EUT L 337, 20.12.2011, s. 9 (Celex 32011L0095).

De grundläggande internationella bestämmelserna om flyktingskap finns i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen). I konventionen anges bl.a. kriterier för när en person ska betraktas som flykting. Tillämpningsområdet för Genèvekonventionen utvidgades genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning från den 31 januari 1967 (New York-protokollet) på så sätt att de begränsningar som konventionen gav möjlighet att göra, både en geografisk begränsning och en tidsmässig sådan, togs bort. Sverige har tillträtt såväl Genèvekonventionen som New York-protokollet.

Med flykting avses enligt artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen den som "...i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit".

Artikel 1 A 2 ska läsas tillsammans med artiklarna 1 C–F som anger i vilka fall en person är utesluten från flyktingskap (1 D–F) och när flyktingskap enligt konventionen upphör (1 C).

Genèvekonventionen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om att konventionsstaterna är skyldiga att ta emot flyktingar, men däremot innehåller artikel 33 en bestämmelse om förbud mot avvísning eller utvisning av en flykting till gränsen mot ett område där han eller hon riskerar politisk förföljelse (principen om *non-refoulement*). Enligt artikel 33.2 kan dock förbudet inte åberopas av "flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftägande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land".

Genèvekonventionen innehåller även bestämmelser om flyktingars rättigheter och skyldigheter i asyllandet. Exempelvis ska den stat där en flykting lovligen vistas utfärda resedokument för honom eller henne såvida inte tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen talar emot det (artikel 28). Resedokumentet gäller som pass och innebär också en skyldighet för den utfärdande staten att tillåta innehavaren att resa tillbaka in i landet.

Förenta nationerna (FN) har inrättat ett flyktingkommissariat (UNHCR). UNHCR:s exekutivkommitté behandlar bl.a. rättsliga frågor som rör tolkning och tillämpning av Genèvekonventionen och antar slutsatser för staternas handlande (eng. conclusions). Slutsatserna är inte formellt bindande för konventionsstaterna men har stor faktisk betydelse vid tolkningen av Genèvekonventionen.

UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning (nedan UNHCR:s

handbok) utgör ett internationellt erkänt tolkningsinstrument vid förfarandet för fastställande av flyktingskap och följer i huvudsak exekutivkommitténs slutsatser men beaktar även tillgänglig information om de olika staternas praxis. Handboken kompletteras med riktlinjer. Hittills har tio riktlinjer utfärdats: om könsrelaterad förföljelse², om tillhörighet till viss samhällsgrupp³, om upphörande av flyktingstatus⁴, om internt flyktalternativ⁵, om uteslutning från flyktingskap⁶, om religionsbaserade ansökningar⁷, om tillämpningen av flyktingdefinitionen på asylansökningar från personer som varit utsatta för människohandel⁸, om barns asylansökningar⁹, om ansökningar baserade på sexuell läggning och/eller könsidentitet¹⁰ och om ansökningar relaterade till militär-tjänstgöring¹¹.

5 Det första skyddsgrundsdirektivet

5.1 Syftet med direktivet

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 direktivet 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning

² Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/01, 7 May 2002.

³ Guidelines on International Protection: "Membership of a Particular Social Group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/02, 7 May 2002.

⁴ Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses), HCR/GIP/03/03, 10 February 2003.

⁵ Guidelines on International Protection: "Internal Flight or Relocation Alternative" within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/04, 23 July 2003.

⁶ Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/05, 4 September 2003.

⁷ Guidelines on International Protection: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/04/06, 28 April 2004.

⁸ Guidelines on International Protection: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked, HCR/GIP/06/07, 7 April 2006.

⁹ Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1A(2) and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/09/08, 22 December 2009.

¹⁰ Guidelines on International Protection: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/12/09, 23 October 2012.

¹¹ Guidelines on International Protection: Claims to Refugee Status related to Military Service within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/13/10, 3 December 2013.

och om innehållet i det beviljade skyddet (det första skyddsgrundsdirektivet)¹². Direktivet trädde i kraft den 20 oktober 2004 och är en del av EU:s gemensamma europeiska asylsystem som grundas på en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen och New York-protokollet. Huvudsyftet med direktivet är dels att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Medlemsstaterna får ha förmånligare bestämmelser än de som finns i direktivet.

5.2 Innehållet i det första skyddsgrundsdirektivet

5.2.1 Allmänna bestämmelser

Kapitel I i det första skyddsgrundsdirektivet innehåller allmänna bestämmelser. Artikel 1 anger direktivets syfte och räckvidd. I artikel 2 finns definitioner av bl.a. följande begrepp.

Med *internationellt skydd* avses flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande.

Med *flykting* avses en tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av undantagsbestämmelserna i direktivets artikel 12.

Med *flyktingstatus* avses en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.

Med *person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande* avses en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte omfattas av undantagen i artikel 17.1 och 17.2 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill, begagna sig av det landets skydd.

Med *status som alternativt skyddsbehövande* avses en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som en person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande.

¹² EUT L 304, 30.9.2004, s. 12 (Celex 32004L0083), efter ompublicering EUT L 204, 5.8.2005, s. 24, rättad Celex 32004L0083R(02).

Med *familjemedlemmar* avses följande familjemedlemmar till den person som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande, om dessa familjemedlemmar befinner sig i samma medlemsstat i fråga om ansökan om internationellt skydd och om familjen existerade redan i ursprungslandet: Make och ogift partner i en stadigvarande relation om lagstiftningen eller sedvanerätten i den berörda medlemsstaten behandlar ogifta par på samma sätt som gifta enligt dess utlänningslagstiftning. Underåriga ogifta barn till sådana par eller till den person som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande under förutsättning att de är beroende av flyktingen eller den alternativt skyddsbehövande för sin försörjning. Adoptivbarn ska likställas med biologiska barn.

Med *underåriga utan medföljande vuxen* avses tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som är yngre än 18 år som anländer till en medlemsstats territorium utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för dem, så länge de inte faktiskt tas om hand av en sådan person. Begreppet omfattar också underåriga som lämnas ensamma utan medföljande vuxen efter det att de rest in på en medlemsstats territorium.

5.2.2 Bedömning av ansökningar om internationellt skydd

I kapitel II i det första skyddsgrundsdirektivet finns bestämmelser som ska tillämpas vid bedömningen av ansökningar om internationellt skydd. Artikel 4 handlar om bedömning av fakta och omständigheter. Artikel 5 innehåller bestämmelser om internationellt skyddsbehov ”sur place” (dvs. skyddsbehov som uppstår på plats utanför hemlandet). I artikel 6 anges vilka aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada. Artikel 7 innehåller en uppräkningslista av aktörer som ger skydd och där anges också närmare vilka åtgärder av en aktör som normalt ska anses innebära skydd. I artikel 8 finns bestämmelser om internt skydd.

5.2.3 Förutsättningar för att betraktas som flykting

Kapitel III i det första skyddsgrundsdirektivet innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att betraktas som flykting. I artikel 9 anges vad som avses med förföljelse. Av artikeln framgår att det måste finnas ett samband mellan förföljelsen och de skäl till förföljelsen som anges i artikel 10 (dvs. ras, religion, nationalitet, särskild samhällsgrupp och politisk åskådning). I artikel 10 finns en uppräkningslista av ett antal faktorer som medlemsstaterna ska ta hänsyn till vid bedömningen av de olika skälen till förföljelsen. Av artikel 11 framgår när en flykting ska upphöra att vara flykting. I artikel 12 anges vilka som är undantagna från att kunna anses som flyktingar.

5.2.4 Flyktingstatus

I kapitel IV i det första skyddsgrundsdirektivet finns bestämmelser om flyktingstatus. Artikel 13 handlar om beviljande av sådan status. I artikel 14 finns bestämmelser om återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus.

5.2.5 Förutsättningar för att betraktas som alternativt skyddsbehövande

Kapitel V i det första skyddsgrundsdirektivet innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att betraktas som alternativt skyddsbehövande. Av artikel 15 framgår att allvarlig skada utgörs av a) dödsstraff eller avrättning, b) tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av en sökande i ursprungslandet, eller c) allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt. Artikel 16 reglerar när en person upphör att uppfylla kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande. I artikel 17 anges vilka som är undantagna från att kunna betecknas som alternativt skyddsbehövande.

5.2.6 Status som alternativt skyddsbehövande

I kapitel VI i det första skyddsgrundsdirektivet finns bestämmelser om status som alternativt skyddsbehövande. Artikel 18 handlar om beviljande av sådan status. I artikel 19 finns bestämmelser om återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya status som alternativt skyddsbehövande.

5.2.7 Innebörden av internationellt skydd

Innebörden av internationellt skydd framgår av kapitel VII i det första skyddsgrundsdirektivet, där det förutom allmänna bestämmelser i artikel 20 finns bestämmelser om skydd mot avvisning (artikel 21), information (artikel 22), sammanhållning av familjer (artikel 23), uppehållstillstånd (artikel 24), resedokument (artikel 25), tillträde till arbetsmarknaden (artikel 26), tillträde till utbildning (artikel 27), sociala förmåner (artikel 28), hälso- och sjukvård (artikel 29), underåriga utan medföljande vuxen (artikel 30), tillgång till bostad (artikel 31), rätt till fri rörlighet inom medlemsstaten (artikel 32), tillgång till integrationsfrämjande åtgärder (artikel 33) och återvandring (artikel 34).

6 Skyddsbehövande i svensk rätt

De centrala bestämmelserna om flyktingar och andra skyddsbehövande finns i 4 kap. utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. Vägledning för

tolkningen av bestämmelserna om flyktingar kan, förutom i förarbeten och praxis, hämtas i de rekommendationer som ges i UNHCR:s handbok och de slutsatser som utfärdas av UNHCR:s exekutivkommitté (prop. 1996/97:25 s. 97 och Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2006:1). Det första skyddsgrundsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom författningsändringar som trädde i kraft den 1 januari 2010.¹³

I 4 kap. 1 § UtL definieras begreppet *flykting*. Definitionen motsvarar i princip den som finns i artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen, reviderad genom New York-protokollet, och i skyddsgrundsdirektivet. Med flykting avses i utlänningslagen en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningslagen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd (4 kap. 1 § första stycket UtL). Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningslagen riskerar att utsättas för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda (4 kap. 1 § andra stycket UtL). Som flykting ska även anses en utlänning som är statslös och som av samma skäl som anges i första stycket befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit (4 kap. 1 § tredje stycket UtL).

I 4 kap. 2 § UtL definieras *alternativt skyddsbehövande*. Definitionen motsvarar i princip den som finns i skyddsgrundsdirektivet. Med alternativt skyddsbehövande avses i utlänningslagen en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § (dvs. flyktingdefinitionen) befinner sig utanför det land som utlänningslagen är medborgare i, därför att 1. det finns grundad anledning att anta att utlänningslagen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och 2. utlänningslagen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd (4 kap. 2 § första stycket UtL). Första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningslagen löper sådan risk som där avses eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningslagen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda (4 kap. 2 § andra stycket UtL). Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort (4 kap. 2 § tredje stycket UtL).

I 4 kap. 2 a § UtL definieras *övrig skyddsbehövande*. Definitionen infördes i samband med genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet, men har sitt ursprung i äldre bestämmelser. Med övrig skyddsbehövande avses i utlänningslagen en utlänning som i andra fall än som avses i 1 och 2 §§ UtL (dvs. definitionerna av flykting och

¹³ Prop. 2009/10:31, bet. 2009/10:SfU8, rskr. 2009/10:133.

alternativt skyddsbehövande) befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon 1. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller 2. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof (4 kap. 2 a § första stycket UtL). Första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som där avses eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda (4 kap. 2 a § andra stycket UtL). Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort (4 kap. 2 a § tredje stycket UtL).

Av 4 kap. 2 b och 2 c §§ UtL framgår när en utlänning är utesluten från att anses som flykting eller annan skyddsbehövande.

En utlänning som med återopande av skyddsskäl ansökt om uppehållstillstånd ska enligt 4 kap. 3 § UtL förklaras vara flykting (flyktingstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 1 § och inte är utesluten från att anses som flykting enligt 2 b §. Flyktingstatusförklaring får dock vägras under vissa förutsättningar. En utlänning, som med återopande av skyddsskäl ansökt om uppehållstillstånd, ska enligt 4 kap. 3 a § UtL förklaras vara alternativt skyddsbehövande (alternativ skyddsstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 2 § eller övrig skyddsbehövande (övrig skyddsstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 2 a § och inte är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande enligt 2 c §. I 4 kap. 5 b och 5 c §§ UtL anges förutsättningarna för att återkalla en flyktingstatusförklaring, en alternativ skyddsstatusförklaring eller en övrig skyddsstatusförklaring.

Förutsättningarna för att en utlänning ska upphöra att vara flykting eller annan skyddsbehövande anges i 4 kap. 5 och 5 a §§ UtL. 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 att använda sig av hemlandets eller vistelselandets skydd. En utlänning upphör att vara alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande, om de omständigheter som medförde att han eller hon bedömdes som skyddsbehövande inte längre föreligger eller har ändrats i sådan omfattning att skydd inte längre behövs. Vid bedömningen ska endast väsentliga och bestående förändringar beaktas.

Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har enligt 5 kap. 1 § UtL som huvudregel rätt till uppehållstillstånd. Upphållstillståndet ska vara permanent eller gälla i minst tre år. Detta gäller dock inte om tvingande hänsyn till den

nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Uppehållstillståndet får dock inte ha en kortare giltighetstid än ett år.

7 Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet

7.1 Syftet med omarbetningen

Den 13 december 2011 antog Europaparlamentet och rådet det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Direktivet trädde i kraft den 9 januari 2012 och skulle ha varit genomfört i medlemsstaterna senast den 21 december 2013.

Syftet med det omarbetade skyddsgrundsdirektivet är att i förhållande till det första skyddsgrundsdirektivet åstadkomma en ökad harmonisering samt ett förtydligande och ett förenklande av reglerna inom EU vad gäller grunderna för skydd och skyddets innehåll. Därigenom kan ett mer effektivt asylsystem uppnås. I skälen till det omarbetade skyddsgrundsdirektivet anges bl.a. att hänsyn bör tas till Stockholmsprogrammets uppmaning om att inrätta en enhetlig status för flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande, med undantag för de avvikelser som är nödvändiga och objektivt motiverade, och att personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande bör beviljas samma rättigheter och förmåner som dem som flyktingar beviljas enligt detta direktiv, och på samma villkor som dessa. Stockholmsprogrammet antogs av EU:s stats- och regeringschefer i december 2009 och anger ramarna när det gäller EU-arbetet för polis- och tullsamarbete, räddningstjänst, straffrättsligt och civilrättsligt samarbete, asyl, migration och viseringspolitik för åren 2010–2014.

I skälen anges vidare att skyldigheten att införliva det omarbetade skyddsgrundsdirektivet med nationell lagstiftning endast bör gälla de bestämmelser som innebär en innehållsmässig ändring i förhållande till det första skyddsgrundsdirektivet.

Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet tillåter enligt artikel 3 att medlemsstaterna inför eller behåller förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som ska betraktas som flykting eller som en person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande och för att fastställa innebörden av internationellt skydd, förutsatt att de är förenliga med direktivet.

I den svenska versionen av det första skyddsgrundsdirektivet översätts ”person eligible for subsidiary protection” med ”alternativt skyddsbehövande”, vilket också är det uttryck som förekommer i svensk rätt. I den svenska versionen av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet översätts ”person eligible for subsidiary protection” med ”subsidiärt skyddsbehövande”. Eftersom det endast är den svenska översättningen som ändrats och för att inte onödigt komplicera texten i denna proposition kommer i det följande endast uttrycket ”alternativt

7.2 Förändringarna i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet

7.2.1 Definition av familjemedlemmar

Med familjemedlem avses enligt artikel 2 h i det första skyddsgrundsdirektivet bl.a. underåriga ogifta barn till den som beviljats internationellt skydd om de är beroende av honom eller henne för sin försörjning. Kravet på beroendeställning tas bort i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet (artikel 2 j). Vidare utvidgas begreppet familjemedlem i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet till att även avse fadern, modern eller någon annan vuxen som ansvarar för den person som beviljats internationellt skydd enligt lag eller praxis i den berörda medlemsstaten, om den som beviljats internationellt skydd är underårig och ogift (artikel 2 j).

7.2.2 Aktörer som ger skydd

Enligt artikel 7.1 i det första skyddsgrundsdirektivet kan skydd mot förföljelse eller allvarlig skada ges av staten eller parter eller organisationer, inklusive internationella organisationer, som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium. I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet görs ett tillägg till artikel 7.1 så att det anges att *endast* dessa aktörer kan ge skydd. Vidare görs ett tillägg av vilket det framgår att en förutsättning är att dessa aktörer är villiga och kapabla att erbjuda skydd.

I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet görs också ett tillägg till artikel 7.2 av vilket det framgår att skydd mot förföljelse eller allvarlig skada måste vara verksamt och inte av en tillfällig natur.

7.2.3 Internt skydd

Medlemsstaterna får enligt artikel 8.1 i det första skyddsgrundsdirektivet besluta att en sökande inte är i behov av internationellt skydd om det i en del av ursprungslandet inte finns någon välgrundad fruktan för förföljelse eller någon verklig risk för att lida allvarlig skada, och sökanden rimligen kan förväntas uppehålla sig i den delen av landet. I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet görs ett tillägg till artikel 8.1 att detsamma gäller om den sökande i en del av ursprungslandet har tillgång till skydd mot förföljelse eller allvarlig skada enligt definitionen i artikel 7. Därtill anges att en förutsättning för att internt skydd ska anses föreligga är att den sökande på ett säkert och lagligt sätt kan resa till och beviljas rätt till inresa i den delen av landet och rimligen kan förväntas bosätta sig där.

Enligt artikel 8.2 i det första skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna vid prövning av om någon del av ursprungslandet överensstämmer med artikel 8.1 beakta de allmänna omständigheter som

råder i den delen av landet och sökandens personliga förhållanden. I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet görs ett tillägg till artikel 8.2 att medlemsstaterna för detta ändamål ska se till att exakt och aktuell information inhämtas från relevanta källor, såsom UNHCR och Europeiska stödkontoret för asylfrågor.

I artikel 8.3 i det första skyddsgrundsdirektivet finns en fakultativ bestämmelse som ger en möjlighet för medlemsstaterna att tillämpa internt skydd oaktat tekniska hinder för återvändande till ursprungslandet. Denna möjlighet tas bort i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

7.2.4 Förföljelse

I det första skyddsgrundsdirektivet anges i artikel 9.3 att det måste finnas ett samband mellan de skäl till förföljelse som anges i artikel 10 och den förföljelse som anges i artikel 9.1. I artikel 9.3 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet anges att det måste finnas ett samband mellan skälen till förföljelse som anges i artikel 10 och den förföljelse som anges i artikel 9.1 eller avsaknaden av skydd mot sådan förföljelse.

7.2.5 Skäl till förföljelsen

I det första skyddsgrundsdirektivet anges i artikel 10, som anger faktorer som medlemsstaterna ska ta hänsyn till vid bedömningen av skälen till förföljelsen, att i fråga om särskild samhällsgrupp kan bl.a. könsrelaterade aspekter beaktas, utan att dessa i sig ger upphov till en presumtion för denna artikels tillämplighet. I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet anges i stället att det vid bedömningen av om en person ska anses tillhöra en viss samhällsgrupp, eller när ett karaktäristiskt drag hos en sådan grupp ska fastställas, ska vederbörlig hänsyn tas till könsrelaterade aspekter, inbegripet könsidentitet.

7.2.6 Upphörande av att vara flykting

I det första skyddsgrundsdirektivet anges i artikel 11.1 att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person ska upphöra att vara flykting bl.a. om han eller hon inte längre kan fortsätta att vägra att begagna sig av skyddet i det land där han eller hon är medborgare eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre finns, eller om han eller hon utan att äga medborgarskap i något land, kan återvända till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre finns. I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet görs ett tillägg till artikel 11 (artikel 11.3) där det anges att dessa bestämmelser om upphörande av att vara flykting inte ska tillämpas på flyktingar som kan återropa tungt vägande skäl grundade på tidigare förföljelse för att inte vilja begagna sig av det lands skydd vari han eller hon är medborgare eller, om det är fråga om en

7.2.7 Upphörande av att vara alternativt skyddsbehövande

I det första skyddsgrundsdirektivet anges i artikel 16.1 att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person ska upphöra att uppfylla kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande då de omständigheter som ledde till att status som alternativt skyddsbehövande beviljades inte längre finns, eller har ändrats i sådan grad att skydd inte längre behövs. I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet görs ett tillägg till artikel 16 (artikel 16.3) där det anges att bestämmelsen om upphörande av att vara alternativt skyddsbehövande inte ska tillämpas på personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande och som kan åberopa tungt vägande skäl grundade på tidigare allvarlig skada för att inte vilja begagna sig av det lands skydd vari han eller hon är medborgare eller, om det är fråga om en statslös person, det land där han eller hon tidigare hade sin varaktiga vistelseort.

7.2.8 Innebörden av internationellt skydd

I de allmänna bestämmelserna om innebörden av internationellt skydd anges i artikel 20.3 i det första skyddsgrundsdirektivet att medlemsstaterna ska beakta situationen för utsatta personer, till exempel underåriga, underåriga utan medföljande vuxen, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld. I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet görs ett tillägg till uppräknningen i artikel 20.3 så att den även omfattar offer för människohandel och personer med mentala störningar.

Enligt artikel 20.6 och 20.7 i det första skyddsgrundsdirektivet får medlemsstaterna, inom de gränser som anges i Genèvekonventionen och medlemsstaternas internationella förpliktelser, inskränka de förmåner som en flykting eller en person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande beviljas enligt direktivets kapitel VII, om denna person har erhållit flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande på grundval av verksamhet som bedrivits med enda syfte eller med huvudsyfte att skapa de nödvändiga förutsättningarna för att bli erkänd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Denna möjlighet att inskränka förmåner finns inte kvar i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

I artikel 23.2 i det första skyddsgrundsdirektivet anges att medlemsstaterna ska se till att familjemedlemmar till den person som har flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande, och som för egen del inte uppfyller kraven för att erhålla sådan status, får ansöka om de förmåner som avses i artiklarna 24–34 i enlighet med nationella förfaranden och i den mån detta överensstämmer med familjemedlemmens personliga rättsliga status. När det gäller familjemedlemmar till personer som innehar status som alternativt skydds-

behövande får medlemsstaterna fastställa tillämpliga villkor för sådana förmåner. I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet finns inte möjligheten att fastställa tillämpliga villkor för förmåner till familjemedlemmar till alternativt skyddsbehövande kvar.

Enligt artikel 24.2 i det första skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna till de personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande, så snart som möjligt efter det att sådan status har beviljats, utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst ett år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet görs ett tillägg till artikel 24.2 där det anges att detta även gäller familjemedlemmar till personer som har status som alternativt skyddsbehövande, samt att uppehållstillståndet ska gälla i minst två år om det förnyas.

Enligt artikel 25.2 i det första skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna till personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande och som inte kan få ett nationellt pass, utfärda dokument som gör det möjligt för dem att resa, åtminstone om det uppstår allvarliga humanitära skäl som kräver deras närvaro i en annan stat, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. Denna begränsning av skyldigheten att utfärda resedokument till alternativt skyddsbehövande finns inte kvar i artikel 25.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet, som i stället stadgar att dokument som gör det möjligt att resa utanför medlemsstatens territorium ska utfärdas för en person som innehar status som alternativt skyddsbehövande och som inte kan få ett nationellt pass, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

Medlemsstaternas skyldighet att ge personer som beviljats status som alternativt skyddsbehövande rätt att vara anställda eller bedriva verksamhet som egenföretagare har i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet utvidgats till att gälla på samma villkor som för personer som beviljats flyktingstatus (artikel 26.1). Medlemsstaternas skyldighet att se till att personer som beviljats flyktingstatus erbjuds aktiviteter såsom arbetsmarknadsrelaterad utbildning för vuxna, yrkesutbildning och arbetsplatspraktik på likvärdiga villkor som egna medborgare har i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet utvidgats till att även omfatta personer som beviljats status som alternativt skyddsbehövande och har därtill kompletterats på så sätt att den nu även avser fortbildningskurser för uppdatering av yrkeskunskaper och rådgivningstjänster som tillhandahålls av arbetsförmedlingar (artikel 26.2). De särskilda bestämmelser om rätt för personer som har status som alternativt skyddsbehövande att vara anställda eller bedriva verksamhet som egenföretagare som finns i artikel 26.3 i det första skyddsgrundsdirektivet har tagits bort i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet, liksom bestämmelsen i artikel 26.4 i det första skyddsgrundsdirektivet om tillträde för personer som har status som alternativt skyddsbehövande till aktiviteter såsom bl.a. arbetsmarknadsrelaterad utbildning för vuxna.

I ett tillägg i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet anges en skyldighet för medlemsstaterna att sträva efter att underlätta för personer som har beviljats internationellt skydd och som inte kan styrka sina

kvalifikationer att få fullständig tillgång till lämpliga system för bedömning, validering och godkännande av deras tidigare utbildning. Alla eventuella sådana åtgärder ska vara förenliga med artiklarna 2.2 och 3.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (artikel 28.2).

Möjligheten för medlemsstaterna enligt artikel 29.2 i det första skyddsgrundsdirektivet att begränsa hälso- och sjukvård för personer som har status som alternativt skyddsbehövande har tagits bort i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Medlemsstaternas skyldighet att ge lämplig hälso- och sjukvård till personer som beviljats internationellt skydd och som har särskilda behov förtydligas i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet på så sätt att det framgår att den även innefattar behandling av mentala störningar när så behövs (artikel 30.2).

Enligt ett tillägg i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna, om de tillåter en nationell utplaceringspraxis för personer som beviljats internationellt skydd, sträva efter att genomföra en politik som syftar till att förebygga diskriminering av personer som beviljats internationellt skydd och till att garantera lika möjligheter när det gäller tillgång till bostad (artikel 32.2).

Medlemsstaternas skyldighet att underlätta integrationen i samhällslivet genom integrationsprogram har i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet utvidgats till att omfatta inte bara flyktingar utan även personer som beviljats status som alternativt skyddsbehövande (artikel 34).

8 Svensk rätt anpassas till det omarbetade skyddsgrundsdirektivet

8.1 Bedömning av ansökningar om internationellt skydd

8.1.1 Aktörer som ger skydd

Regeringens förslag: Det ska framgå av flyktingdefinitionen i utlänningslagen att vid bedömningen av om skydd mot förföljelse erbjuds beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium. Vidare ska det framgå att det skydd som utlänningen erbjuds måste vara effektivt och inte av tillfällig natur.

Det ska framgå av definitionerna av alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande i utlänningslagen att vid bedömningen av om skydd erbjuds mot att utlänningen löper risk för att utsättas för en sådan behandling som utgör grund för skyddsbehov beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium. Vidare ska det framgå att det skydd som utlänningen erbjuds måste vara effektivt och inte av tillfällig natur.

I flyktingdefinitionen ska förtydligas att även en utlänning som är statslös och som uppfyller kraven för att anses som flykting uppfyller dessa krav oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att han eller hon riskerar att utsättas för förföljelse eller om han eller hon inte kan antas bli erbjuden skydd mot förföljelse från enskilda.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens. I promemorians förslag anges dock inte att skyddet inte ska vara av tillfällig natur.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm* anför att enligt den definition som ges i artikel 7.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ges ett verksamt skydd normalt när aktörerna vidtar rimliga åtgärder på en *generell nivå* vad gäller t.ex. kvaliteten på rättssystemet och att sökanden ska ha *tillgång* till detta skydd. Den föreslagna lagtexten ger intryck av att det finns ett krav på att utlänningen måste erbjudas ett *effektivt* skydd på en *individuell* nivå, vilket är missvisande. *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Luleå* anför att det föreslagna tillägget innebär att det skydd som erbjuds ska vara kopplat till aktörer som kontrollerar ett visst geografiskt område, vilket innebär en markant materiell ändring i bestämmelser som är centrala i rättstillämpningen. Tillägget föranleder t.ex. frågor om vilken betydelse (om någon) klantillhörigheten kommer att få när möjligheten till skydd i hemlandet ska bedömas. Möjligheterna att beakta vilka aktörer som kan ge skydd begränsas i förhållande till vad som gäller i dag, vilket i så fall skulle innebära att skyddsbehov kommer att bedömas finnas i fler ärenden än hittills. *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Barnombudsmannen* har inte något att erinra mot att en definition av skyddets karaktär förs in i lagen, men ifrågasätter varför terminologin inte överensstämmer med den som finns i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet, nämligen att skyddet ska vara verksamt och inte av tillfällig natur. *Barnombudsmannen* anför också att det i förhållande till barn är särskilt viktigt att säkerställa att det eventuella skyddet i hemlandet är verksamt och inte av en tillfällig natur för att trygga barnets fortsatta utveckling. *Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL)* anför att det inte förs någon närmare diskussion i promemorian om vilka krav som ska vara uppfyllda för att även ”parter och enskilda organisationer” ska kunna anses erbjuda ett effektivt skydd mot förföljelse. *Svenska Röda Korset* och *UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna (UNHCR)* välkomnar förslaget att det ska framgå av lagtexten att skyddet ska vara effektivt, men anför att icke-statliga aktörer i princip inte kan anses vara aktörer som kan ge skydd. Den internationella rätten särskiljer tydligt det ansvar som kan åläggas en stat från det som kan åläggas internationella organisationer. De senare kan aldrig ikläda sig en stats ansvar. *UNHCR* rekommenderar även ett tillägg som anger att aktörer som kan ge skydd måste vara villiga och kapabla att erbjuda ett effektivt och varaktigt skydd.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 7.1 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet anges vilka aktörer som kan ge skydd mot

förföljelse eller allvarlig skada. Enligt bestämmelsen i dess nya utformning kan skydd endast ges av (a) staten eller (b) parter eller organisationer, inklusive internationella organisationer, som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium. Vidare anges som förutsättning att dessa aktörer är villiga och kapabla att erbjuda skydd i enlighet med artikel 7.2. I artikel 7.2 anges vilka åtgärder som normalt anses utgöra skydd. Av bestämmelsen i dess nya lydelse framgår att skyddet måste vara verksamt och inte av en tillfällig natur.

Utlänningslagen innehåller inte några bestämmelser om vilka aktörer som kan ge skydd. Däremot anges att flyktingar och alternativt skyddsbehövande anses riskera att utsättas för förföljelse respektive sådan risk som utgör grund för alternativt skyddsbehov oavsett om det är ett lands myndigheter som är ansvariga för detta eller om landets myndigheter inte kan antas erbjuda trygghet gentemot handlingar från enskilda (4 kap. 1 § andra stycket och 4 kap. 2 § andra stycket UtL).

Vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet bedömdes direktivets bestämmelser om aktörer som ger skydd vara uppfyllda genom gällande rätt och några författningsändringar gjordes därför inte (prop. 2009/10:31 s. 133 f.). Regeringen uttalade då bl.a. följande. Av utlänningslagen följer att det i första hand är statsmakten i utlänningshemland eller tidigare vistelseland eller dess organ som kan bereda utlänningen skydd. Av direktivet följer också att parter eller organisationer som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium kan ge skydd. Även vid tillämpning av utlänningslagen kan det förekomma att en utlänning inte anses behöva skydd på grund av att skydd kan ges i hemlandet eller tidigare vistelseland genom något annat organ än staten. Regeringen ansåg att direktivets uppräkningslista av aktörer som ger skydd inte var uttömmande och uttalade att det avgörande för om sökanden är att anse som flykting eller annan skyddsbehövande är om sökanden riskerar förföljelse eller andra åtgärder som kan medföra skyddsbehov. Andra organ än statsmakten har visserligen normalt begränsade möjligheter att bereda sådant skydd som avses i artikel 7.2, men regeringen fann att det saknades skäl att lagreglera sådana undantagssituationer där ett fullgott skydd kan erbjudas av någon annan aktör.

Den nya formuleringen av artikel 7.1 innebär att uppräkningslistan av aktörer som ger skydd är uttömmande. För att uppfylla direktivets krav bör det därför framgå av utlänningslagen vilka aktörer som kan ge sådant skydd. I definitionerna av flykting respektive alternativt skyddsbehövande bör det således skrivas in att vid bedömningen av om sådant skydd erbjuds som är relevant vid bedömningen av om en person har skyddsbehov, ska endast beaktas skydd som kan ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium. *Svenska Röda Korset* och *UNCHR* anser att icke-statliga aktörer inte kan vara aktörer som ger skydd. Såsom anförts i tidigare förarbeten (se ovan) anser regeringen att det i undantagsfall bör kunna anses att fullgott skydd kan erbjudas av annan än staten. Direktivet tillåter detta och det finns inte skäl för regeringen att ändra sin tidigare uppfattning i detta avseende. Det avgörande för om sökanden är att anse som skyddsbehövande är om han eller hon riskerar att utsättas för sådana åtgärder som medför skyddsbehov eller inte. *Förvaltningsrätten i*

Stockholm och *Förvaltningsrätten i Luleå* anför att det föreslagna tillägget innebär att det erbjudna skyddet ska vara kopplat till aktörer som kontrollerar ett visst geografiskt område och att detta utgör en markant materiell ändring som motiverar en mer ingående analys. Regeringen delar inte förvaltningsrätternas uppfattning att det rör sig om en markant materiell förändring. En persons skyddsbehov måste alltid bedömas i förhållande till ett visst geografiskt territorium. Den föreslagna ändringen innebär förvisso en uttrycklig begränsning av vilka aktörer som kan ge skydd. Det bör dock redan såsom skyddsbestämmelserna nu är formulerade vara ytterst sällsynt att en aktör som inte kontrollerar ett visst territorium kan antas erbjuda ett sådant skydd som krävs. *RFSL* efterfrågar ett resonemang kring vilka krav som ska vara uppfyllda för att parter och enskilda organisationer ska kunna anses erbjuda ett effektivt skydd. Regeringen konstaterar att det, i enlighet med vad som redan är gällande rätt, i varje enskilt fall måste göras en bedömning av vad en viss person riskerar att utsättas för. Parter och enskilda organisationer ska i detta sammanhang kunna erbjuda ett skydd som motsvarar det skydd som en statlig aktör skulle ha erbjudit för att en person inte ska anses som skyddsbehövande.

I den nya formuleringen av artikel 7.2 anges vidare att skyddet måste vara verksamt och inte av en tillfällig natur. Detta får i och för sig anses följa redan av nu gällande ordning. Det kan dock ändå finnas skäl att tydliggöra detta i lagtexten. *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Barnombudsmannen* ifrågasätter varför terminologin i promemorians förslag inte överensstämmer med den som finns i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Regeringen anser att det för bättre överensstämmelse med direktivets text bör läggas till att skyddet inte ska vara av tillfällig natur. Däremot anser regeringen att det i lagtexten bör anges att skyddet ska vara effektivt, även om det i den svenska översättningen av direktivet står att skyddet ska vara verksamt. Uttrycket ”effektivt skydd” förekommer i tidigare förarbetsuttalanden till utlänningslagen (se bl.a. prop. 2009/10:31, s. 135). Uttrycket ”effektiv” är synonymt med ”verksam” och i andra språkversioner av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet anges att skyddet ska vara ”effektivt”. Det finns därför ingen risk för att innebörden av den svenska bestämmelsen ska bli någon annan än den som finns i direktivet. Av utlänningslagens flyktingdefinition bör därför framgå att det skydd som ska erbjudas ska vara effektivt och inte av tillfällig natur. Motsvarande bör gälla för definitionen av alternativt skyddsbehövande. *UNCHR* rekommenderar att det i promemorians lagförslag görs ett tillägg som anger att aktörerna ska vara villiga och kapabla att erbjuda skydd. Regeringen anser emellertid att detta följer av formuleringen av lagförslaget. En person kan inte antas bli erbjuden ett effektivt skydd om inte den aktör som kan ge skydd också är villig och kapabel att erbjuda det. *Kammarrätten i Stockholm* anför att promemorians lagförslag felaktigt ger intryck av att det finns ett krav på att en person ska erbjudas ett effektivt skydd på individuell nivå. Enligt regeringens mening innebär redan gällande rätt att skydd måste erbjudas på individuell nivå. Den föreslagna lydelsen är inte avsedd att innebära någon ändring i detta avseende. En person som inte kan antas komma i åtnjutande av ett skydd som erbjuds på generell nivå är att betrakta som skyddsbehövande. Detta

följer också av sista meningen i artikel 7.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet där det anges att sökanden ska ha tillgång till det skydd på generell nivå som beskrivs.

Skyddskategorin övriga skyddsbehövande regleras i svensk rätt i allt väsentligt på samma sätt som flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Det finns inte skäl att i fråga om aktörer som kan ge skydd avvika från detta. Även definitionen av övrig skyddsbehövande bör därför med avseende på aktörer som kan ge skydd samt kravet på att skyddet ska vara effektivt och inte av tillfällig natur utformas på motsvarande sätt som definitionerna av flykting och alternativt skyddsbehövande.

I definitionen av alternativt skyddsbehövande i 4 kap. 2 § UtL respektive övrig skyddsbehövande i 4 kap. 2 a § UtL anges tydligt att statslösa utlänningar som uppfyller kraven för att anses som skyddsbehövande gör det oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper risk att utsättas för sådan behandling som utgör grund för skyddsbehov eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda. Av flyktingdefinitionen i 4 kap. 1 § UtL framgår däremot inte att även en statslös person som uppfyller kriterierna för att vara flykting gör så oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda. Paragrafen tillämpas dock i detta hänseende i praktiken på samma sätt som definitionerna av alternativt och övrig skyddsbehövande. Av tydlighetsskäl, samt för att uppnå samstämmighet mellan definitionerna av olika skyddsbehövande i 4 kap. UtL, bör flyktingdefinitionen i fråga om statslösa personer anpassas efter 4 kap. 2 och 2 a §§ UtL.

8.1.2 Internt skydd

Regeringens bedömning: Det omarbetade skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om internt skydd är uppfyllda genom gällande rätt och kräver därför inte några författningsåtgärder.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att en lagreglering av begreppet intern flykt bör övervägas. Förvaltningsrätten anför att det i vägledande svensk praxis på området inte finns någon explicit motsvarighet till det omarbetade skyddsgrundsdirektivets krav på att det ska finnas ”ett säkert och lagligt sätt” att ”resa till och beviljas rätt till inresa i den delen av landet” och att den enskilde ”rimligen kan förväntas bosätta sig där”. Frågan om intern flykt är i dag en integrerad och väsentlig del av asylprövningen, liksom huruvida det finns aktörer i hemlandet som kan ge de asylsökande skydd. Det kan ifrågasättas varför endast den sistnämnda ska vara reglerad i lag. Förvaltningsrätten instämmer i promemorians bedömning att några författningsåtgärder inte är nödvändiga med anledning av den nya lydelsen av artikel 8.2, som innebär en skyldighet för myndigheterna att inhämta aktuell och exakt

information vid prövningen av frågan om internt skydd. Däremot anser förvaltningsrätten att det saknas egentligt stöd för att säga att en så långtgående skyldighet för myndigheterna skulle följa av den allmänna utredningsskyldigheten som gäller inom svensk förvaltningsrätt. Förvaltningsrätten efterlyser också ett närmare resonemang kring huruvida de krav på utredningen som anges i artikel 8.2 går att kombinera med den placering av bevisbördan som följer av praxis. *Migrationsverket* anför att promemorian saknar analys om varför man väljer att inte reglera möjligheter till internflykt. Migrationsöverdomstolen har funnit sig föranlåten att i ett flertal avgöranden slå fast närmare principer för att ett internt flyktalternativ ska kunna komma ifråga, inte endast materiellt utan även i fråga om utredningsskyldighet och bevisbörda. Det finns även betydelsefulla avgöranden i fråga om internflykt från Europadomstolen. *Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL)* delar inte promemorians bedömning att direktivets bestämmelser om internt skydd är uppfyllda genom gällande rätt. Migrationsöverdomstolen har slagit fast att internflyktsalternativet ska vara rimligt och realistiskt. Då beslut i enskilda ärenden visar att detta synsätt inte alltid följs bör det av utlänningslagen framgå vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett internt skydd ska anses vara relevant. RFSL anser också att skyldigheten enligt artikel 8.2 i direktivet, att inhämta aktuell och exakt information, ska regleras i utlänningslagen. *Rädda Barnen, Sveriges kristna råd* och *Svenska kyrkan* betonar, utifrån den nya lydelsen av artikel 8.2, vikten av att det finns barnspecifik landinformation tillgänglig som berör situationen i landet för barn, samt att denna används i utredningen. Landinformationen bör innefatta hur barnets rättigheter efterlevs i praktiken. Det ska framgå att den relevanta informationen även kan inhämtas från frivillig- och barnrättsorganisationer. *Svenska Röda Korset* och *UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna (UNHCR)* instämmer i promemorians slutsats att det redan följer av svensk rätt att internflyktsbedömningen även måste innehålla en bedömning av rimlighet och relevans, men anser att svensk praxis varierar på detta område och att ett förtydligande eller ett tillägg i utlänningslagen därför bör övervägas.

Skälen för regeringens bedömning: Av artikel 8.1 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet framgår att medlemsstaterna får besluta att en sökande inte är i behov av internationellt skydd inte bara om han eller hon i en del av ursprungslandet inte känner någon välgrundad fruktan för förföljelse eller löper någon verklig risk för att lida allvarlig skada, utan också om han eller hon i en del av ursprungslandet har tillgång till skydd mot förföljelse eller allvarlig skada enligt definitionen i artikel 7. Detta gäller om han eller hon på ett säkert och lagligt sätt kan resa till och beviljas rätt till inresa i den delen av landet och rimligen kan förväntas bosätta sig där. I den nya lydelsen av artikel 8.2 anges att när medlemsstaterna prövar om en sökande har tillgång till internt skydd, och då beaktar de allmänna omständigheter som råder i den delen av landet och sökandens personliga förhållanden, ska de se till att exakt och aktuell information inhämtas från relevanta källor, såsom UNHCR och Europeiska stödkontoret för asylfrågor. Artikel 8.3 i det första skyddsgrundsdirektivet, som medger att bestämmelserna om internt

skydd tillämpas oaktat tekniska hinder för återvändande till ursprungslandet, är borttagen i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

Internt skydd finns inte uttryckligen reglerat i utlänningslagen. Vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet bedömdes det inte vara nödvändigt med författningsändringar för att tillgodose direktivets bestämmelser om internt skydd. Regeringen anförde då bl.a. följande (prop. 2009/10:31 s. 135 f.). Varken Genèvekonventionen eller utlänningslagens flyktingbegrepp innefattar en utlännings som har möjlighet att begagna sig av skydd i någon del av hemlandet. Vid bedömningen av om en person är att anse som flykting görs en bedömning av de risker personen löper vid ett återsändande till hemlandet. En person anses inte riskera förföljelse och således inte vara flykting, om han eller hon kan få ett effektivt skydd i någon del av hemlandet. En förutsättning är dock att det finns en realistisk möjlighet för personen i fråga att försörja sig och förutsättningar för att leva på ett sätt som inte innebär onödigt lidande eller umbäranden (prop. 2005/06:6 s. 28). I UNHCR:s handbok par. 91 anges beträffande internt skydd att en person inte ska uteslutas från möjligheten att erhålla flyktingskap endast på den grund att han eller hon kunde ha sökt tillflykt i en annan del av landet, om det under alla rådande omständigheter inte hade varit rimligt att förvänta sig av honom eller henne att göra detta. Regeringen konstaterade också att principen om internt skydd tillämpas i svensk rätt även vid prövningen av om en utlännings behöver skydd som skyddsbehövande i övrigt (en skyddsgrund som i och med genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet ersattes av alternativt skyddsbehövande och övrigt skyddsbehövande). Möjligheten att tillämpa principen om internt skydd även när tekniska hinder för återsändande föreligger utnyttjades inte vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet. Regeringen anförde i detta hänseende att det inte är rimligt att hänvisa till ett internt flyktalternativ om detta i praktiken inte kan utnyttjas, något som också skulle innebära praktiska problem vid verkställigheten.

Den nya lydelsen av artikel 8.1 medför enligt regeringen inte skäl att göra någon annan bedömning av behovet av författningsreglering av internt skydd. *Förvaltningsrätten i Malmö, Migrationsverket, Svenska Röda Korset, UNHCR och RFSL* anser däremot att det bör föras in en reglering av internflyktsbedömningen i utlänningslagen. Som skäl för detta anför *Förvaltningsrätten i Malmö* att svensk praxis rörande internt skydd inte lever upp till det omarbetade skyddsgrundsdirektivets krav samt att det kan ifrågasättas varför inte internt skydd lagregleras när aktörer som kan ge skydd lagreglerats. Regeringen anser, såsom också har framhållits i tidigare förarbeten (se bl.a. prop. 2009/10:31, s. 102), att den svenska flyktingdefinitionen bör ligga så nära Genèvekonventionen som möjligt. De övriga skyddskategorierna bör i sin tur vad gäller utformning inte avvika alltför mycket från flyktingdefinitionen. En lagreglering av internt skydd skulle onödigt tynga och komplicera de olika skyddsdefinitionerna. Det bör enligt regeringen endast göras om svensk rätt inte kan anses uppfylla de krav som det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ställer. Hur bedömningen av internt skydd ska göras får enligt regeringen lämpligast sitt svar i praxis och det gäller särskilt frågor om utredningsskyldighet och bevisprövning. Till ledning för hur frågan om internt skydd ska bedömas finns både förarbeten,

uttalanden i UNHCR:s handbok och praxis från EU-domstolen och Migrationsöverdomstolen. Migrationsöverdomstolen uttalade i avgörandet MIG 2009:4 att för att ett internt flyktalternativ ska kunna anses föreligga måste det dels vara fråga om ett relevant alternativ, dvs. den enskilde måste på annan ort eller i annat område ha tillgång till ett effektivt skydd, dels vara rimligt att utlänningen begagnar sig av ett sådant alternativ. Regeringen bedömer att kravet på att den asylsökande på ett säkert och lagligt sätt ska kunna resa till och beviljas rätt till inresa i det område där han eller hon kan beviljas skydd, och sedan rimligen förväntas bosätta sig där, är uppfyllt i svensk rätt. Någon lagreglering föreslås därför inte.

Att myndigheterna enligt den nya lydelsen av artikel 8.2 ska inhämta aktuell och exakt information vid bedömningen av om det föreligger internt skydd följer av redan gällande rätt. I praxis har bevisbördan för att internt skydd föreligger ansetts ligga på myndigheten (MIG 2009:4). För att Migrationsverket ska kunna uppfylla sin bevisbörda i fråga om att ett internflyktsalternativ finns för den asylsökande måste verket kunna presentera en tillräcklig utredning som innehåller aktuell och exakt information. Om en domstol vid en överprövning finner att verket inte kan presentera en tillräcklig utredning och inte har uppfyllt sin bevisbörda ska det vara till fördel för den enskilde. Regeringen anser inte att några författningsåtgärder är nödvändiga för att uppfylla direktivets krav i fråga om inhämtande av information.

Rädda Barnen, *Sveriges kristna råd* och *Svenska kyrkan* betonar vikten av barnspecifik landinformation och att information kan hämtas från frivillig- och barnrättsorganisationer och inte bara från FN och EU. Regeringen konstaterar att det i varje enskilt fall där det interna flyktalternativet tas upp till bedömning måste inhämtas landinformation som är relevant för den person som omfattas av bedömningen. Detta innebär att det i fall där barn berörs också måste inhämtas information om barns situation i det aktuella området. Detta behöver inte särskilt regleras. Inte heller behöver det regleras särskilt att information kan inhämtas från andra källor än FN och EU. Så sker redan i dag i de prövningar som görs.

Eftersom bestämmelsen i artikel 8.3 i det första skyddsgrundsdirektivet inte utnyttjats i svensk rätt föranleder dess borttagande i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet inte några författningsåtgärder.

8.2 Förutsättningar för att betraktas som flykting

8.2.1 Förföljelse

Regeringens bedömning: Det omarbetade skyddsgrundsdirektivets bestämmelse om samband mellan skälen för förföljelse och avsaknad av skydd mot förföljelse är uppfylld genom gällande rätt och kräver därför inte några författningsåtgärder.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Barnombudsmannen*, *Rädda Barnen*, *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* anser att det finns anledning att precisera

barnspecifik förföljelse som ett skäl för flyktingstatus. Barn kan i detta sammanhang anses utgöra en viss samhällsgrupp. *Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL)* menar att utlänningslagen måste förtydligas när det gäller skyddsgrundsdirektivets bestämmelse om samband mellan skälen för förföljelse och avsaknad av skydd mot förföljelse. Anledningen till detta är att det endast är undantagsvis som avsaknaden av skydd mot förföljelse vägs in vid bedömningen av asylskälen i enskilda ärenden som rör flyktingar som är homosexuella, bisexuella eller transpersoner.

Skälen för regeringens bedömning: För att en person ska anses vara flykting i skyddsgrundsdirektivets mening måste det enligt artikel 9.3 i det första skyddsgrundsdirektivet finnas ett samband mellan skälen för förföljelse och förföljelsen. Det innebär att en person måste vara förföljd på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp för att anses vara flykting. I artikel 9.3 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet anges att det ska finnas ett samband mellan skälen för förföljelse och förföljelsen eller mellan skälen för förföljelse och avsaknaden av skydd mot förföljelse.

I 4 kap. 1 § första stycket UtL anges att med flykting enligt utlänningslagen avses en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av det landets skydd. Av flyktingdefinitionen i utlänningslagen framgår således uttryckligen att en utlänning endast är flykting om den fruktade förföljelsen går att härleda till någon av de olika förföljelsegrunderna. Kravet på samband mellan förföljelsegrunderna och avsaknad av skydd mot förföljelse kommer inte till lika tydligt uttryck i lagen, men får i vart fall anses vara införstått i flyktingdefinitionen som ska tolkas i ljuset av Genèvekonventionen och UNHCR:s riktlinjer. Av artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen följer att en person endast anses vara flykting om det finns ett samband mellan den förföljelse som personen i fråga fruktar och någon av de olika förföljelsegrunderna. UNHCR har uttalat att om en icke-statlig aktör utövar förföljelse utifrån någon av förföljelsegrunderna och staten är ovillig eller oförmögen att erbjuda skydd mot förföljelsen så föreligger ett sådant samband mellan förföljelsen och förföljelsegrunderna som krävs enligt flyktingdefinitionen. Om den skyddsökande inte kan göra sannolikt att förföljelse från en icke-statlig aktör sker utifrån någon av förföljelsegrunderna i flyktingdefinitionen, men däremot att statens ovilja eller oförmåga att ge skydd går att knyta till någon av förföljelsegrunderna så föreligger också sådan förföljelse som utgör grund för flyktingskap (Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/01, 7 May 2002 och Guidelines on International Protection: "Membership of a Particular Social Group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/02, 7 May 2002). En sådan tolkning finner stöd även i förarbetena till utlänningslagen där det bl.a. har uttalats

följande. Förföljelse som sker inom den privata sfären kan utgöra grund för flyktingskap beroende på de motiv som ligger bakom statens oförmåga eller ovilja att ge skydd. Statens oförmåga kan bero på t.ex. resursbrist eller ineffektivitet vilket inte kan knytas till någon förföljelsegrund. Den utsatte är då inte en flykting i lagens mening. En person, som riskerar att bli utsatt av enskilda för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning, vägras emellertid i vissa fall skydd i hemlandet som en uppenbar följd av rådande politiska, sociala, religiösa eller kulturella strukturer, vilka i detta sammanhang får sägas innefatta det som benämns könsmaktsstruktur. I sådana fall kan personen vara att betrakta som flykting (prop. 2005/06:6 s. 28). Dessa uttalanden återfinns även i rättspraxis (Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2008:39). Även om dessa uttalanden i första hand har gjorts med avseende på förföljelse på grund av kön, sexuell läggning och tillhörighet till en viss samhällsgrupp, får uttalandena anses ge uttryck för en allmän princip om det samband som krävs mellan förföljelsegrunderna och avsaknad av skydd mot förföljelse.

Barnombudsmannen anser att det kan finnas anledning att ytterligare överväga om inte direktivet bör föranleda författningsåtgärder i syfte att tydliggöra svensk lagstiftning i detta hänseende. *RFSL* menar att utlänningslagen måste förtydligas när det gäller skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om samband mellan skälen för förföljelse och avsaknad av skydd mot förföljelse och anför att det endast är undantagsvis som avsaknaden av skydd mot förföljelse vägs in vid bedömningen av asylskälen i enskilda ärenden som rör homosexuella, bisexuella och transpersoner. Regeringen konstaterar att det av flyktingdefinitionen i utlänningslagen, både såsom den nu är formulerad och såsom den föreslås bli formulerad i denna proposition, tydligt framgår att avsaknaden av skydd utgör en del i bedömningen av om flyktingskap föreligger. Den nya lydelsen av artikel 9.3 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet förtydligar att avsaknaden av skydd måste gå att härleda till någon av förföljelsegrunderna för att flyktingskap ska anses föreligga i de fall förföljelsen som sådan inte går att härleda till någon av dessa grunder. Med hänsyn till att detta följer av flyktingdefinitionen i Genèvekonventionen och att flyktingdefinitionen i utlänningslagen ska tolkas mot bakgrund av denna, finner regeringen att bestämmelsen i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet om samband mellan skälen för förföljelse och avsaknad av skydd mot förföljelse tillgodoses av gällande rätt. Några författningsåtgärder är därmed inte nödvändiga och bör inte heller vidtas med hänsyn till att regeringens sedan länge rådande uppfattning är att den svenska flyktingdefinitionen bör ligga så nära Genèvekonventionen som möjligt (prop. 2009/10:31, s. 102).

Barnombudsmannen, Rädda Barnen, Svenska kyrkan och Sveriges kristna råd anser att det finns anledning att precisera barnspecifik förföljelse som ett skäl för flyktingstatus och att barn i detta sammanhang kan anses utgöra en viss samhällsgrupp. Regeringen bedömde vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet att ytterligare åtgärder avseende barnspecifik förföljelse och barns asylskäl inte behövde vidtas (se prop. 2009/10:31, s. 103 f.). De uttalanden som regeringen då gjorde i denna fråga är alltså gällande. Regeringen finner

8.2.2 Skäl till förföljelsen

Regeringens bedömning: Det omarbetade skyddsgrundsdirektivets bestämmelse om att det ska tas vederbörlig hänsyn till könsrelaterade aspekter, inbegripet könsidentitet, vid bedömningen av om en person ska anses tillhöra en viss samhällsgrupp eller när ett karaktäristiskt drag hos en sådan grupp ska fastställas uppfylls av gällande rätt och kräver därför inte några författningsåtgärder.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, som saknar anledning att ifrågasätta bedömningen att svensk rätt på denna punkt uppfyller det omarbetade skyddsgrundsdirektivets krav, anser att det från mer allmänna utgångspunkter framstår som tveksamt om den valda lagtekniska lösningen är den mest ändamålsenliga. Ett nära till hands liggande alternativ vore i stället att i 4 kap. 1 § UtL uttryckligen ange att begreppet tillhörighet till viss samhällsgrupp, utöver kön och sexuell läggning, även inrymmer könsidentitet och könsuttryck. En sådan förändring skulle ha fördelen att tydligare ange vad som redan gäller, nämligen att förföljelse som grundar sig på könsidentitet och könsuttryck enligt svensk rätt kan ligga till grund för flyktingskap, och åstadkomma en bättre terminologisk överensstämmelse mellan utlänningslagstiftningen och diskrimineringsrätten på denna punkt.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt artikel 10.1 d i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska det vid bedömningen av om en person ska anses tillhöra en viss samhällsgrupp eller när ett karaktäristiskt drag hos en sådan grupp ska fastställas tas vederbörlig hänsyn till könsrelaterade aspekter, inbegripet könsidentitet.

Efter en lagändring 2006 utgör kön och sexuell läggning uttryckligen exempel på tillhörighet till en viss samhällsgrupp i flyktingdefinitionen i 4 kap. 1 § UtL och förföljelse av sådana skäl kan således utgöra grund för att en person ska anses vara flykting. Ändringen anses innebära en kodifiering av UNHCR:s riktlinjer (prop. 2005/06:6 s. 32). UNHCR har uttalat att såväl kvinnor som homosexuella, transsexuella och transvestiter kan utgöra exempel på sådana samhällsgrupper som avses i Genèvekonventionens flyktingbegrepp (Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/01, 7 May 2002). Med uttrycket kön avses i 4 kap. 1 § UtL förutom biologiskt kön även s.k. socialt kön. Med detta avses socialt eller kulturellt bestämda, stereotypa föreställningar om hur män och kvinnor ska bete sig. Även transsexualism är en fråga om könstillhörighet. Andra sådana förhållningssätt till könsidentiteten som avviker från vad som i ett samhälle anses vara normen för det födelseregistrerade könet och som förekommer bland s.k. transpersoner, t.ex. transvestism, omfattas också av begreppet kön. Uttrycket sexuell

läggning omfattar homo-, bi- eller heterosexuell läggning (prop. 2005/06:6 s. 21 f. och 34).

Redan enligt nu gällande ordning ska hänsyn tas till könsrelaterade aspekter, inbegripet könsidentitet, vid bedömningen av om en person ska anses tillhöra en viss samhällsgrupp enligt flyktingdefinitionen. Det omarbetade skyddsgrundsdirektivets krav är därmed enligt regeringen uppfyllda i detta avseende. *DO* anser att det vore ett alternativ att i stället uttryckligen ange i 4 kap. 1 § UtIL att begreppet tillhörighet till viss samhällsgrupp, utöver kön och sexuell läggning, även inrymmer könsidentitet och könsuttryck och att en sådan förändring skulle ha fördelen att tydligare ange vad som redan gäller. Vidare anför *DO* skäl av rättssystematisk natur för en sådan ändring, med hänsyn till att utlänningslagens terminologi i nu aktuellt avseende kommit att skilja sig från begreppsbildningen på diskrimineringsrättens område. Regeringen konstaterar att någon definition av de olika förföljelsegrunderna (ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiös eller politisk uppfattning) inte finns i Genèvekonventionen. Någon sådan definition finns inte heller i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet, men i artikel 10.1 anges vilka faktorer som medlemsstaterna ska ta hänsyn till vid bedömningen av skälen till förföljelsen. Sådana hänsyn anges för samtliga förföljelsegrunder. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i utlänningslagen och regeringen fann vid genomförandet av första skyddsgrundsdirektivet att artikel 10.1 inte borde medföra några författningsändringar (prop. 2009/10:31 s. 104 f.). Regeringen framhöll att det fanns anledning att låta lagtexten ligga så nära Genèvekonventionens formulering som möjligt och påpekade att en alltför långtgående precisering i författningstext kan låsa rättsutvecklingen och verka begränsande. Regeringen finner inte skäl att frånga sin tidigare bedömning i detta avseende. En eventuell anpassning av terminologin i utlänningslagen till den som förekommer i diskrimineringslagen (2008:567) skulle dessutom kräva ingående överväganden som inte låter sig göras i detta lagstiftningsärende. Sammanfattningsvis finner regeringen att artikel 10.1 d i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet inte bör föranleda några författningsändringar.

8.2.3 Undantag från upphörande av att vara flykting

Regeringens förslag: En flykting ska inte upphöra att vara flykting på grund av väsentliga och bestående förändringar i hemlandet eller i det land där han eller hon som statslös tidigare hade sin vistelseort, om han eller hon på grund av tidigare förföljelse har tungt vägande skäl för att inte vilja använda sig av det landets skydd.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Malmö* har inte något att erinra mot den föreslagna ändringen i sig, men kan inte fullt ut instämma i att det föreslagna undantaget från upphörande av flyktingskap redan kan anses vara gällande rätt. Enligt förvaltningsrätten är en ändring av bestämmelsen om upphörande helt nödvändig, eftersom den inte ger något utrymme för undantag. *Barnombudsmannen* välkomnar förslaget

men anför att det saknas ett barnrättsligt resonemang i denna del, i synnerhet mot bakgrund av de särskilda hänsyn till barn som promemorian berör i det aktuella avsnittet. Det bör redan i bestämmelsen anges att det i bedömningen ska tas särskilda hänsyn till barn. *UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna (UNHCR)* välkomnar förslaget men rekommenderar att tungt vägande skäl på grund av tidigare förföljelse beaktas även vid bedömningen av asylansökan; detta med hänsyn till den tid som förflyter mellan den tidpunkt då en person flyr från sitt hemland under omständigheter som uppfyller kraven i flyktingdefinitionen i Genèvekonventionen och den tidpunkt då beslut fattas avseende asylansökan.

Skälen för regeringens förslag: Av artikel 11.1 e i det första skyddsgrundsdirektivet framgår att en tredjelandsmedborgare ska upphöra att vara flykting om han eller hon inte längre kan fortsätta att vägra att begagna sig av skyddet i det land där han eller hon är medborgare eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre finns. Av artikel 11.1 f framgår att en statslös person ska upphöra att vara flykting om han eller hon kan återvända till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger. Enligt artikel 11.3 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska punkt 1 e och f inte tillämpas på en flykting som kan åberopa tungt vägande skäl grundade på tidigare förföljelse för att inte vilja begagna sig av det lands skydd vari han eller hon är medborgare eller, om det är fråga om en statslös person, det land där han eller hon tidigare hade sin varaktiga vistelseort.

Enligt 4 kap. 5 § 5 UtL upphör en flykting att vara flykting om han eller hon 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. Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning i samband med genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet och motsvarar artikel 11.1 e och f i direktivet. Några bestämmelser om undantag från upphörande av att vara flykting finns inte i svensk lagstiftning.

Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet grundas på Genèvekonventionen och artikel 11.3 motsvarar i relevanta delar i det närmaste ordagrant undantaget från upphörande av flyktingskap i artikel 1 C i konventionen. Artikel 11.3 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska därför läsas mot bakgrund av de uttalanden om tolkning och tillämpning av undantaget från upphörande av flyktingskap som gjorts av UNHCR. Utlänningslagens bestämmelser om upphörande av flyktingskap motsvarar i sak grunderna för upphörande av flyktingskap i artikel 1 C i Genèvekonventionen. Som framgått ovan (se under 6) ska vägledning för tolkningen av flyktingbestämmelserna i utlänningslagen, förutom i förarbeten och praxis, hämtas i de rekommendationer som ges i UNHCR:s handbok och de slutsatser som utfärdas av UNHCR:s exekutivkommitté. I fråga om de s.k. statutflyktingarna (personer som uppfyller flyktingdefinitionen i de internationella överenskommelser som föregick 1951 års Genèvekonvention) görs i artikel 1 C i Genève-

konventionen undantag från bestämmelsen om flyktingskapet upphörande på grund av ändrade förhållanden i hemlandet. Undantaget gäller sådana statutflyktingar som har lidit särskilt allvarligt av förföljelse i hemlandet och som kan åberopa tungt vägande skäl grundade på tidigare förföljelse för vägran att begagna sig av hemlandets skydd. Undantaget anses numera ge uttryck för en mer allmän humanitär princip och därför vara tillämpligt även på andra än de få kvarvarande statutflyktingarna (se UNHCR:s handbok par. 136 och Conclusion no 69 XLIII-1992). Som regel accepteras att en person som lidit under ohyggliga former av förföljelse eller dennes familj inte kan förväntas återvända till hemlandet. Även om det där har ägt rum ett regimskifte, innebär detta inte nödvändigtvis en förändring i befolkningens attityd. Flyktingens personliga upplevelse av förhållandena i hemlandet mot bakgrund av dennes tidigare erfarenheter behöver inte heller ha förändrats. Undantaget från upphörande anses bl.a. kunna omfatta före detta lägerfångar och personer som suttit i fängelse, överlevande eller vittnen till våld (inklusive sexuellt våld) mot familjemedlemmar, samt allvarligt traumatiserade personer. Vidare ska särskild hänsyn tas till barn i detta avseende, eftersom de ofta kan åberopa tungt vägande skäl för att inte återvända till hemlandet (UNHCR Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees [the "Ceased Circumstances" Clauses], HCR/GIP/03/03, 10 February 2003).

Även om bestämmelsen om upphörande av flyktingskap i 4 kap. 5 § UtL ska tolkas i enlighet med de rekommendationer som ges i UNHCR:s handbok och de slutsatser som utfärdas av UNHCR:s exekutivkommitté, framstår med nuvarande utformning av bestämmelsen ett upphörande av flyktingskap som obligatoriskt om villkoren för detta är uppfyllda. Om det kommer fram att en utlänning inte kan anses vara flykting ska enligt 4 kap. 5 b § UtL utlänningens flyktingstatusförklaring återkallas. Detta innebär en förlust av en rättslig status som har vissa rättigheter och förmåner knutna till sig. För att genomföra artikel 11.3 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet bör det därför anges i utlänningslagen att bestämmelsen om upphörande av flyktingskap i 4 kap. 5 § 5 UtL inte ska gälla 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 hade sin tidigare vistelseort.

Barnombudsmannen, som välkomnar förslaget, anför att det saknas ett barnrättsligt resonemang i denna del och att det redan i bestämmelsen bör anges att det i bedömningen ska tas särskilda hänsyn till barn i detta avseende. Regeringen konstaterar att frågan om upphörande av flyktingskap ska bedömas utifrån individuella hänsyn och att det då, inte minst mot bakgrund av den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtL om hänsyn till barnets bästa, är givet att det särskilt måste beaktas om den berörda personen är ett barn. Det framgår också av UNHCR:s riktlinjer, som ska vara vägledande vid tolkningen av bestämmelserna om flyktingskap i utlänningslagen, att särskild hänsyn ska tas till barn vid bedömningen av om flyktingskap ska upphöra. En uppräkningsgrupper som det ska tas särskilda hänsyn till vid bedömningen av om ett flyktingskap ska upphöra, skulle onödigt tynga paragrafen och möjligen

också kunna uppfattas som uttömmande. Regeringen finner därför inte skäl att i den föreslagna bestämmelsen uttryckligen ange att särskilda hänsyn ska tas till barn. Bestämmelsen kan i sig inte anses ha några negativa konsekvenser för barn och något ytterligare resonemang ur barnrättsligt perspektiv än det som redan förts är enligt regeringens mening inte nödvändigt.

UNHCR, som välkomnar förslaget, rekommenderar att tungt vägande skäl på grund av tidigare förföljelse beaktas även vid bedömningen av en asylansökan. Regeringen anser, såsom också har framhållits i tidigare förarbeten (se bl.a. prop. 2009/10:31, s. 102), att den svenska flyktingdefinitionen bör ligga så nära Genèvekonventionen som möjligt. För att en utlänning ska anses vara flykting krävs såväl enligt Genèvekonventionen som enligt skyddsgrundsdirektivet och utlänningslagen att utlänningen känner en välgrundad fruktan för förföljelse. Fruktan anses välgrundad om det med hänsyn till den asylsökandes personliga förhållanden och förhållandena i hemlandet finns anledning att anta att sökanden kan komma att utsättas för förföljelse vid ett återvändande till hemlandet. Det är således en framåtsyftande riskbedömning som ska göras (*UNHCR:s* handbok par. 42). Ett förtydligande av utlänningslagen i detta avseende gjordes vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet (prop. 2009/10:31 s. 101). Regeringen finner mot denna bakgrund att den svenska flyktingdefinitionen inte ska ändras så att tungt vägande skäl på grund av tidigare förföljelse ska beaktas vid bedömningen av en asylansökan annat än vid framåtsyftande riskbedömning.

8.3 Undantag från upphörande av att vara skyddsbehövande

Regeringens förslag: En utlänning som är alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande ska inte upphöra att vara skyddsbehövande, trots att förutsättningarna för detta är uppfyllda, om han eller hon 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.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Malmö* har inte något att erinra mot den föreslagna ändringen i sig, men kan inte fullt ut instämma i den motivering som anges i promemorian. Enligt förvaltningsrätten är en ändring av bestämmelsen om upphörande helt nödvändig, eftersom den inte ger något utrymme för undantag. *Barnombudsmannen* välkomnar förslaget, men anför att det saknas ett barnrättsligt resonemang i denna del. Vidare anför *Barnombudsmannen* att det redan i bestämmelsen bör anges att det i bedömningen ska tas särskild hänsyn till barn i detta avseende.

Skälen för regeringens förslag: Av artikel 16.1 i det första skyddsgrundsdirektivet framgår att en tredjelandsmedborgare eller en

statslös person inte längre ska anses uppfylla kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande, då de omständigheter som ledde till att status som alternativt skyddsbehövande beviljades inte längre föreligger, eller har ändrats i sådan grad att skydd inte längre behövs. Enligt artikel 16.3 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska punkt 1 inte tillämpas på personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande och som kan åberopa tungt vägande skäl grundade på tidigare allvarlig skada (se ovan under 5.2.5) för att inte vilja begagna sig av det lands skydd vari han eller hon är medborgare eller, om det är fråga om en statslös person, det land där han eller hon tidigare hade sin varaktiga vistelseort.

Enligt 4 kap. 5 a § UtIL upphör en utlänning 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. Några bestämmelser om undantag från upphörande av att vara alternativt skyddsbehövande finns inte i svensk lagstiftning.

Med nuvarande utformning av 4 kap. 5 a § UtIL ska en person upphöra att vara alternativt skyddsbehövande om villkoren för detta är uppfyllda. Om det kommer fram att en utlänning inte kan anses vara alternativt skyddsbehövande ska enligt 4 kap. 5 c § UtIL utlänningens alternativa skyddsstatusförklaring återkallas. Detta innebär en förlust av en rättslig status som har vissa rättigheter och förmåner knutna till sig. För att genomföra artikel 16.3 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet bör därför undantaget från upphörande att vara alternativt skyddsbehövande föras in i utlänningslagen. Enligt artikel 16.3 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska det vara skäl grundade på tidigare allvarlig skada som gör att den alternativt skyddsbehövande inte vill begagna sig av hemlandets eller vistelselandets skydd. Begreppet allvarlig skada förekommer inte i utlänningslagen och bör därför inte heller användas i denna bestämmelse. En uppräknning av grunderna för alternativt skyddsbehov skulle göra bestämmelsen onödigt komplicerad. Det bör i stället anges att bestämmelsen i 4 kap. 5 a § UtIL om upphörande av att vara skyddsbehövande inte ska gälla en alternativt skyddsbehövande som på grund av tidigare upplevelser som utgjort grund för skyddsbehov har tungt vägande skäl för att inte vilja begagna sig av hemlandets eller vistelselandets skydd. Med sådana tidigare upplevelser avses då t.ex. tortyr. Vid bedömningen av vad som anses utgöra tungt vägande skäl bör ledning kunna hämtas från bl.a. UNHCR:s riktlinjer för bedömningen av upphörande av flyktingskap (se under 8.2.3).

Enligt 4 kap. 5 a § UtIL ska en utlänning upphöra att vara övrig 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. Övriga skyddsbehövande bör även i detta sammanhang behandlas på samma sätt som de skyddsbehövande som omfattas av direktivet. Bestämmelsen om undantag från upphörande av att vara skyddsbehövande ska därför omfatta även övriga skyddsbehövande och även avseende övriga skyddsbehövande bör ledning kunna hämtas från UNHCR:s riktlinjer för bedömningen av upphörande av flyktingskap.

BO, som välkomnar förslaget, anför att det saknas ett barnrättsligt resonemang i denna del och att det redan i bestämmelsen bör anges att det i bedömningen ska tas särskilda hänsyn till barn i detta avseende. Regeringen konstaterar att frågan om upphörande av att vara skyddsbehövande ska bedömas utifrån individuella hänsyn och att det då, inte minst mot bakgrund av den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtIL om hänsyn till barnets bästa, är givet att det måste särskilt beaktas om den berörda personen är ett barn. En uppräknig av grupper som det ska tas särskilda hänsyn till skulle onödigt tynga paragrafen och möjligen kunna uppfattas som uttömmande. Regeringen finner därför inte skäl att i den föreslagna bestämmelsen uttryckligen ange att särskilda hänsyn ska tas till barn. Bestämmelsen kan i sig inte anses ha några negativa konsekvenser för barn och något ytterligare resonemang ur barnrättsligt perspektiv än det som redan förts är enligt regeringens mening inte nödvändigt.

8.4 Innebörden av internationellt skydd

8.4.1 Allmänna bestämmelser om innebörden av internationellt skydd

Regeringens bedömning: Det omarbetade skyddsgrundsdirektivets allmänna bestämmelser om innebörden av internationellt skydd är uppfyllda genom gällande rätt och kräver därför inte några författningsåtgärder.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att invända mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: I artikel 20 i direktivet finns allmänna bestämmelser om innebörden av internationellt skydd. I artikel 20.3 anges att medlemsstaterna vid genomförandet av kapitel VII "Innebörden av internationellt skydd" ska beakta situationen för utsatta personer, till exempel underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld. I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet anges i denna uppräknig av utsatta personer även offer för människohandel och personer med mentala störningar.

I det första skyddsgrundsdirektivet finns enligt artikel 20.6 och 20.7 möjlighet att under vissa förutsättningar inskränka de förmåner som en flyktig eller alternativt skyddsbehövande beviljas enligt kapitel VII i direktivet. I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet har dessa punkter tagits bort.

Flyktingar och andra skyddsbehövande ska folkbokföras i Sverige efter beviljat uppehållstillstånd och har då tillgång till samma sociala trygghet som andra personer som är bosatta i Sverige. Svensk rätt innehåller bestämmelser som syftar till att ge extra stöd och skydd åt personer med särskilda behov i ett flertal författningar. Vad som följer av artikel 20 i

fråga om särskilt utsatta personer bedömdes vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet vara uppfyllda genom dessa bestämmelser (se prop. 2009/10:31 s. 153). Det saknas anledning att göra någon ny bedömning i det avseendet och samma bedömning görs även med avseende på de två nya grupper som nu ingår i uppräkningsartikel 20.3. Några författningsåtgärder är därför inte nödvändiga med anledning av den nya lydelsen av artikel 20.3.

Möjligheterna att begränsa förmånerna enligt de fakultativa bestämmelserna i artikel 20.6 och 20.7 i det första skyddsgrundsdirektivet utnyttjades inte vid genomförandet av det direktivet (se prop. 2009/10:31, s. 153). Det faktum att dessa möjligheter att begränsa förmånerna tagits bort i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet föranleder därför inte några författningsåtgärder.

8.4.2 Uppehållstillstånd

Regeringens förslag: En flykting eller annan skyddsbehövande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska, om tillståndet förnyas, beviljas ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Detsamma ska gälla för vissa familjemedlemmar till den skyddsbehövande.

En utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande ska ha rätt till uppehållstillstånd, om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan. Detsamma ska gälla en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe. Rätten till uppehållstillstånd ska inte gälla om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande, eller annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, ska ha rätt till uppehållstillstånd om utlänningen ankommit till Sverige samtidigt som barnet. I promemorian föreslås inte att ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna beviljas för en kortare giltighetstid än två år om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Luleå* anser att det är obehövligt att göra de tillägg som föreslås i fråga om uppehållstillstånd för utlänning som är förälder, eller annan vuxen som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, till ett barn som är skyddsbehövande. Förvaltningsrätterna konstaterar att motsvarande rätt även följer av det ursprungliga direktivet när det gäller familjemedlemmar till den som fått status som flykting och någon särskild reglering i svensk rätt har då inte ansetts behövlig. I de ytterst sällsynta fall där barnet kommit till Sverige samtidigt som föräldern eller den vuxne som trätt i föräldrarnas ställe, men endast barnet och inte föräldern eller den vuxne som trätt i föräldrarnas ställe bedöms ha egna

skyddsskäl, beviljas redan i dag uppehållstillstånd med hänsyn till familjens enhet. Den föreslagna regleringen i 5 kap. 3 § UtIL och, i synnerhet, följändringen i 5 kap. 18 § UtIL innebär att det som i dag är en huvudregel, nämligen att föräldern inte ska behöva separeras från barnet och återvända till utlandet för att söka uppehållstillstånd därifrån, utmålas som ett undantag. *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Malmö* instämmer i förslaget avseende 5 kap. 3 § första stycket 5 UtIL, men anför att direktivet inte anger något krav på att utlänningen ska ha kommit till Sverige samtidigt som barnet för att betraktas som familjemedlem. Med hänsyn till att den nya definitionen i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet är avsedd att bredda begreppet familjemedlemmar och se till barnets bästa bör det förtydligas vad som avses med uttrycket samtidig ankomst. I fråga om tillägget i 5 kap. 1 § tredje stycket UtIL ifrågasätter *Förvaltningsrätten i Göteborg* om inte det uppehållstillstånd som beviljas efter förnyelse bör beviljas med en längre minimitid. En sådan ordning skulle bättre stämma överens med direktivet och svensk praxis som innebär att ett förnyat uppehållstillstånd som huvudregel beviljas för längre tid än vad som gäller för ett första tidsbegränsat uppehållstillstånd. *Migrationsverket* instämmer i att bestämmelsen i 5 kap. 3 § UtIL bör ändras för att överensstamma med direktivet. Verket anför dock att formuleringen ”annan vuxen som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe” medför ett antal frågor som inte klargörs i promemorian. Redan i dag råder praktiska svårigheter med att fastställa om någon har trätt i förälders/föräldrars ställe eller inte. *Barnombudsmannen* välkomnar förslaget i promemorian, men understryker vikten av att uppehållstillstånd för barn endast i undantagsfall ska vara tidsbegränsade. Barnombudsmannen är vidare kritisk till att promemorian inte gjort någon grundlig barnkonsekvensanalys av förslaget att ge föräldrar, eller annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, till ett barn som är skyddsbehövande uppehållstillstånd. Barnombudsmannen framhåller att det alltid måste vara barnets bästa som avgör om barnet bör skiljas från sin familj eller inte. *Rädda Barnen* tillstyrker förslaget i promemorian, men anser att möjligheterna till familjeåterförening bör ses över. *Svenska Röda Korset* välkomnar promemorians förslag, men anför att kravet att föräldern eller den vuxne som trätt i föräldrarnas ställe ska ha kommit samtidigt som barnet gör att bestämmelsen kommer att ha en mycket begränsad omfattning. Det bör stå helt klart att föräldrar till ett barn som är skyddsbehövande bör kunna beviljas uppehållstillstånd med hänvisning till principen om familjens enhet. *Svenska Röda Korset* och *UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna (UNHCR)* anser att skyldigheten att efterforska familjemedlemmar till ensamkommande barn bör lagregleras.

Skälen för regeringens förslag

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 23.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna se till att familjemedlemmar till den person som har beviljats internationellt skydd, och som för egen del inte uppfyller kraven för att erhålla sådant skydd, får ansöka om de förmåner som avses i

artiklarna 24–35 i enlighet med nationella förfaranden och i den mån detta överensstämmer med familjemedlemmens personliga rättsliga status. Medlemsstaterna får dock enligt artikel 23.4 vägra, inskränka eller återkalla förmånerna med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. En skillnad i förhållande till det första skyddsgrundsdirektivet är att det inte längre anges att medlemsstaterna får fastställa tillämpliga villkor för sådana förmåner när det gäller familjemedlemmar till personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande.

Enligt artikel 24.1 i det första såväl som det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna så snart det är möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats till de personer som innehar flyktingstatus utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. Det uppehållstillstånd som ska utfärdas till familjemedlemmar till den person som innehar flyktingstatus kan vara giltigt i mindre än tre år och vara förnybart. Enligt artikel 24.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna så snart som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats till de personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande och deras familjemedlemmar utfärda ett förnybart uppehållstillstånd som ska gälla i minst ett år och, om det förnyas, i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. Det som tillkommit i den nya lydelsen av artikeln är att även familjemedlemmarna ska beviljas uppehållstillstånd och att uppehållstillståndet, både avseende den alternativt skyddsbehövande och dennes familjemedlemmar, vid förnyelse ska vara giltigt i minst två år.

Definitionen av familjemedlem i artikel 2 j i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet omfattar, till skillnad från vad som gäller enligt det första skyddsgrundsdirektivet, underåriga ogifta barn till den som beviljats internationellt skydd oavsett om de är beroende av honom eller henne för sin försörjning, samt fadern, modern eller någon annan vuxen som ansvarar för den person som beviljats internationellt skydd enligt lag eller praxis i den berörda medlemsstaten, om den som beviljats internationellt skydd är underårig och ogift. Även i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet omfattar definitionen endast familjemedlemmar som befinner sig i samma medlemsstat i fråga om ansökan om internationellt skydd och avser endast familjer som redan fanns i ursprungslandet.

Förnyelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande

Enligt 5 kap. 1 § tredje stycket UtL ska flyktingar och andra skyddsbehövande beviljas uppehållstillstånd som är permanent eller giltigt i minst tre år. Detta gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller annan skyddsbehövande får dock inte ha en kortare giltighetstid än ett år. Med undantag från de fall där tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver annat, är utgångspunkten att en

skyddsbehövande beviljas permanent uppehållstillstånd. I de fall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har beviljats kan det även vara aktuellt att bevilja ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd. Någon bestämmelse om hur lång giltighetstiden ska vara för ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller annan skyddsbehövande efter förnyelse finns inte enligt gällande rätt.

För att genomföra artikel 24 i dess nya lydelse i svensk rätt krävs det att det i utlänningslagen införs en bestämmelse om att uppehållstillstånd som beviljats en alternativt skyddsbehövande ska gälla minst två år efter förnyelse om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. Något motsvarande krav finns inte i direktivet avseende flyktingar. Enligt den nu gällande 5 kap. 1 § UtIL behandlas alla tre kategorierna skyddsbehövande på samma sätt i fråga om uppehållstillståndens giltighetstid. Det framstår inte som vare sig en rimlig eller en praktiskt motiverad ordning att i fråga om uppehållstillståndens giltighetstid efter förnyelse göra skillnad mellan de olika skyddskategorierna. Eftersom även det omarbetade skyddsgrundsdirektivet tillåter att medlemsstaterna har förmånligare bestämmelser än dem som finns i direktivet finns inget hinder mot att svensk rätt stadgar en minsta giltighetstid efter förnyelse även för uppehållstillstånd för flyktingar. Inte heller finns något hinder mot att svensk rätt medger samma minsta giltighetstid för uppehållstillstånd efter förnyelse för övriga skyddsbehövande. En bestämmelse bör därför införas som stadgar att uppehållstillstånd för flyktingar och andra skyddsbehövande efter förnyelse ska vara giltiga i minst två år om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid.

Förvaltningsrätten i Göteborg ifrågasätter om inte det uppehållstillstånd som beviljas efter förnyelse bör beviljas med en längre minimitid än det första tidsbegränsade uppehållstillståndet. Regeringen konstaterar att den föreslagna bestämmelsen om en minsta giltighetstid på två år efter förnyelse inte hindrar att ett förnyat tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för längre tid än två år och att det är rimligt att så kommer att ske i de allra flesta fall. I praxis beviljas i allmänhet permanent uppehållstillstånd om en person har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i tre år. Någon ändring av praxis är inte avsedd. Inte heller är någon ändring avsedd i fråga om att skyddsbehövande som utgångspunkt beviljas permanent uppehållstillstånd redan vid första beslutstillfället. Om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det får giltighetstiden för det förnyade uppehållstillståndet begränsas till ett år, vilket också är den lägsta giltighetstiden för det första uppehållstillståndet. *Barnombudsmannen* anför att uppehållstillstånd för barn endast i undantagsfall bör vara tidsbegränsade. Regeringen konstaterar att det i varje ärende som rör ett barn ska beaktas vad som är bäst för barnet. Även frågan om ett uppehållstillstånd ska vara permanent eller tidsbegränsat måste avgöras med beaktande av barnets bästa.

Uppehållstillstånd för familjemedlemmar till skyddsbehövande

Det omarbetade skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om familjesammanhållning är, liksom bestämmelserna i det första skyddsgrundsdirektivet, endast tillämpliga på familjemedlemmar som befinner sig i samma medlemsstat som flyktingen eller den alternativt skyddsbehövande i fråga om ansökan om internationellt skydd. Direktivets bestämmelser syftar inte till att ge någon rätt till familjeåterförening för familjemedlemmar som t.ex. befinner sig i hemlandet. Detta framgår också av rubriken till artikel 23 "Sammanhållning av familjer". Möjligheten till familjeåterförening regleras i stället i det s.k. familjeåterföreningsdirektivet¹⁴. Vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet bedömdes direktivets bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar vara uppfyllda genom gällande rätt och några författningsändringar gjordes inte (se prop. 2009/10:31 s. 145 f.). Den ändrade definitionen av familjemedlem i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet innebär emellertid att nya överväganden måste göras i detta hänseende.

En make, registrerad partner, sambo eller ett barn till en skyddsbehövande får i regel uppehållstillstånd som skyddsbehövande i Sverige även om han eller hon själv inte har sådana skäl i enlighet med principen om familjens enhet. I de undantagsfall en familjemedlem inte beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande kan uppehållstillstånd beviljas med stöd av anknytningsreglerna i utlänningslagen. Något krav på beroendeförhållande för att ett underårigt barn ska beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder uppställs inte enligt svensk rätt. Den nya definitionen av familjemedlem i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet kräver därför inga författningsåtgärder när det gäller underåriga barn till en person som är skyddsbehövande.

Föräldrar till barn som är flyktingar, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande har enligt nuvarande ordning rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 4 UtL, om barnen är ensamkommande. Bestämmelsen innebär en ovillkorlig rätt till familjeåterförening för ensamkommande barn som är skyddsbehövande och deras föräldrar. Den infördes i samband med att familjeåterföreningsdirektivet genomfördes i svensk rätt (prop. 2005/06:72, s. 44 f. och 85 f.). Med ensamkommande barn avses ett barn som vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som lämnats ensamt efter ankomsten. Föräldrar till ett skyddsbehövande barn som inte är ensamkommande kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 a § första stycket 3 eller tredje stycket 2 UtL, i de fall de inte själva får skyddsstatus. Enligt 5 kap. 3 a § första stycket 3 UtL får uppehållstillstånd ges till en utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett i Sverige bosatt barn. Enligt 5 kap. 3 a § tredje stycket 2 UtL får uppehållstillstånd, när det finns synnerliga skäl, beviljas en utlänning som är anhörig till en utlänning som är

¹⁴ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 3.10.2003, s. 12, Celex nr 32003L0086).

flykting eller annan skyddsbehövande. Även en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av dessa bestämmelser. Någon ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd för föräldrar till skyddsbehövande barn som inte är ensamkommande eller för en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe finns dock inte i utlänningslagen.

För att uppfylla det omarbetade skyddsgrundsdirektivet i svensk rätt måste det införas en bestämmelse som ger föräldrar till ett ogift barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande rätt till uppehållstillstånd, i syfte att hålla samman familjen. En sådan rätt måste också införas för en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe. Rätten till uppehållstillstånd ska dock inte gälla en utlännings som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Regeringen delar inte *Förvaltningsrätten i Stockholms* och *Förvaltningsrätten i Luleås* uppfattning att en sådan reglering är obehövlig för att kraven i direktivet ska vara uppfyllda, eller att en sådan reglering skulle riskera att urholka principen om familjens enhet.

Uttrycket ”en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe” bör få samma innebörd i den bestämmelse som nu föreslås som i t.ex. 5 kap. 3 § första stycket 4 UtIL, som reglerar rätten till uppehållstillstånd för föräldrar till ensamkommande barn. Uttrycket förekommer också på flera andra ställen inom migrationslagstiftningen där frågor om ensamkommande barn förekommer, t.ex. i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. För det fall det bedöms att ett barn har sällskap av en vuxen person som har trätt i föräldrarnas ställe ska barnet inte betraktas som ensamkommande. Om barnet i den situationen bedöms vara skyddsbehövande ska den vuxne ha rätt till uppehållstillstånd. *Migrationsverket* anför att formuleringen ”annan vuxen som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe” medför ett antal frågor som inte klargörs i promemorian och att det redan i dag råder praktiska svårigheter med att fastställa om någon har trätt i föräldrarnas ställe eller inte. De praktiska svårigheter som *Migrationsverket* pekar på måste enligt regeringen i första hand lösas i den praktiska tillämpningen.

Syftet med den rätt till uppehållstillstånd som det omarbetade skyddsgrundsdirektivet föreskriver för förälder eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe är, som framgår ovan, familjesammanhållning och inte familjeåterförening. Direktivets definition av ”familjemedlem” innehåller som villkor att familjemedlemmen ”befinner sig i samma medlemsstat i fråga om ansökan om internationellt skydd”. Exakt vad som avses med detta framgår inte. Eftersom bestämmelsen syftar till familjesammanhållning är en rimlig slutsats att en familjemedlem i vart fall inte har rätt till uppehållstillstånd enbart på den grunden att han eller hon befinner sig i samma land som det skyddsbehövande barnet om han eller hon ansluter dit efter att barnet beviljats uppehållstillstånd. I en sådan situation aktualiseras i stället bestämmelserna om familjeåterförening. Regeringen delar dock *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Svenska Röda Korsets* invändning att förslaget i promemorian, som sätter som villkor för uppehållstillstånd att den vuxne ska ha ankommit till Sverige samtidigt som barnet, begränsar rätten till uppehållstillstånd alltför mycket. Det avgörande bör i stället vara att barnet och den vuxne har

någorlunda samtidiga asylprocesser i Sverige och att beslut avseende deras ansökningar fattas, om inte exakt samtidigt, så i vart fall i samband med varandra. Bestämmelsen bör utformas på det sättet.

Barnombudsmannen framför att det saknas en grundlig barnkonsekvensanalys av förslaget att ge föräldrar eller annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe rätt till uppehållstillstånd och framhåller att det alltid måste vara barnets bästa som avgör om barnet bör skiljas från sin familj eller inte. Regeringens utgångspunkt är att det normalt är bäst för ett barn att familjen hålls samlad. Någon möjlighet till undantag från rätten till uppehållstillstånd för föräldrar eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i förälders ställe finns inte enligt direktivet. För det fall det finns skäl att skilja ett barn från dess familj kan annan lagstiftning än utlänningslagen bli tillämplig. Vad som är bäst för barnet ska alltid beaktas. Det saknas anledning att göra någon ytterligare barnkonsekvensanalys av förslaget.

Med anledning av att ett kriterium i den föreslagna bestämmelsen är att barnet ska vara ogift har *Lagrådet* framfört att det bör klargöras hur utlänningslagen ska tolkas och tillämpas i fall då ett äktenskap inte erkänns i Sverige enligt lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, förkortad IÄL, samt vilka rättsverkningar som knyts till äktenskap där den ena maken eller båda makarna är under 18 år och sålunda är barn i utlänningslagens mening. Enligt regeringen ska frågan huruvida ett barn ska betraktas som ogift vid tillämpning av den nu föreslagna bestämmelsen avgöras på samma sätt som vid tillämpning av övriga uppehållstillståndsgrunder i 5 kap. 3 § UtL där kriteriet gift eller ogift förekommer. En person anses gift enligt utlänningslagen om äktenskapet är civilrättsligt giltigt i Sverige (Jfr MIG 2007:19, MIG 2009:28 och MIG 2012:4). Det är bestämmelserna i IÄL som avgör om ett äktenskap som ingåtts enligt utländsk lag ska erkännas som civilrättsligt giltigt i Sverige. Om ett barn ingått ett äktenskap som erkänns i Sverige, och därmed är gift enligt utlänningslagen, anses barnet inte längre ha en självskriven rätt till uppehållstillstånd på grund av anknytning till sina föräldrar (MIG 2012:4). Den nu föreslagna bestämmelsen om uppehållstillstånd för föräldrar eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe kommer därför inte att vara tillämplig i fall då barnet är gift. Det är dock möjligt att dessa personer kan beviljas uppehållstillstånd på en annan grund.

Utöver vad som föreskrivs i direktivet bör samma rätt till uppehållstillstånd för föräldrar och en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe som föreslås gälla i förhållande till ett ogift barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande också gälla i förhållande till ett ogift barn som är övrig skyddsbehövande.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 18 § första stycket UtL ska en utlänningsperson som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. I den bestämmelse om rätt till uppehållstillstånd som nu föreslås är det ett villkor att föräldern eller den vuxne som trätt i föräldrarnas ställe befinner sig i Sverige för att uppehållstillstånd ska beviljas. Ett uttryckligt undantag från huvudregeln om att uppehållstillstånd ska ansökas före inresa måste därför föras in i 5 kap. 18 § UtL. Motsvarande undantag finns redan i dag för dem som

beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande, för vilka det också är ett villkor för att uppehållstillstånd ska beviljas att personen i fråga befinner sig i Sverige. I motsats till vad vissa remissinstanser befarar ser regeringen inte någon risk för att en sådan ändring skulle urholka principen om familjens enhet.

Rädda Barnen anser att möjligheterna till familjeåterförening bör ses över. I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet regleras en rätt till familjesammanhållning och inte en rätt till familjeåterförening. Rätten till familjeåterförening behandlades när familjeåterföreningsdirektivet genomfördes i svensk rätt (prop. 2005/06:72). Även i propositionen Enklare regler om uppehållstillstånd för vissa vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige (prop. 2013/14:217) behandlas frågor som rör familjeåterförening. Regeringen anser att det inte finns ytterligare behov av översyn av reglerna om familjeåterförening.

Förnyelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd för familjemedlemmar till skyddsbehövande

Som framgått ovan ska enligt artikel 24.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet uppehållstillståndet för familjemedlemmar till alternativt skyddsbehövande vara giltigt i minst två år efter förnyelse om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. Någon sådan bestämmelse finns inte i svensk rätt i dag.

För att genomföra artikel 24 i dess nya lydelse i svensk rätt krävs att det i utlänningslagen införs en bestämmelse om att uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem till en alternativt skyddsbehövande ska gälla minst två år efter förnyelse om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Något motsvarande krav finns inte i direktivet avseende familjemedlemmar till flyktingar. Enligt förslaget ovan ska i fråga om uppehållstillståndens giltighetstid inte någon skillnad göras mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Det är en rimlig ordning att det inte heller görs någon skillnad i fråga om familjemedlemmarna till flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande. Eftersom det omarbetade skyddsgrundsdirektivet tillåter att medlemsstaterna har förmånligare regler än dem som finns i direktivet finns inget hinder mot detta. Inte heller finns något hinder mot att svensk rätt medger samma minsta giltighetstid för uppehållstillstånd efter förnyelse för familjemedlemmar till övriga skyddsbehövande. En bestämmelse bör därför införas som stadgar att uppehållstillstånd för familjemedlemmar till flyktingar och andra skyddsbehövande efter förnyelse ska vara giltiga i minst två år om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. För att uppfylla direktivets krav bör de familjemedlemmar som omfattas av denna bestämmelse vara make eller sambo till den person som beviljats skyddsstatus, ogifta underåriga barn till den som beviljats skyddsstatus eller till dennes make eller sambo, föräldrar till ett ogift underårigt barn som beviljats skyddsstatus eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe för ett sådant barn.

Skyldighet att efterforska familjemedlemmar till ensamkommande barn

Artikel 31 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet innehåller bestämmelser om ensamkommande barn. I artikel 31.5 anges att om ett ensamkommande barn beviljas internationellt skydd och spårningen av hans eller hennes familjemedlemmar inte redan har påbörjats, ska medlemsstaterna börja spåra dem så snart som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats, och i detta sammanhang värna om den underåriges bästa. Om spårningen redan har påbörjats ska medlemsstaterna om lämpligt fortsätta spårningsarbetet. Om den underåriges liv eller integritet hotas, eller nära släktingars, särskilt om dessa är kvar i ursprungslandet, är det viktigt att se till att insamling, behandling och spridning av uppgifter om dessa personer sker konfidentiellt. Artikeln motsvarar artikel 30.5 i det första skyddsgrundsdirektivet.

Svenska Röda Korset och *UNHCR* anför att skyldigheten att efterforska familjemedlemmar till ensamkommande barn bör lagregleras. Regeringen bedömde vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet att några ytterligare författningsåtgärder inte var nödvändiga (prop. 2009/10:31 s. 164). De uttalanden som regeringen då gjorde i denna fråga är alltså gällande. Regeringen finner inte skäl till annan bedömning med anledning av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

8.4.3 Tillträde till arbetsmarknaden

Regeringens bedömning: Det omarbetade skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om likabehandling i fråga om tillträde till arbetsmarknaden är uppfyllda genom gällande rätt och kräver därför inte några författningsåtgärder.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att invända mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt artikel 26.1 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna ge personer som beviljats internationellt skydd rätt att vara anställda eller bedriva verksamhet som egenföretagare, med förbehåll för de bestämmelser som allmänt tillämpas för yrket och för anställning i offentlig tjänst, omedelbart efter det att skyddet har beviljats. Enligt artikelns lydelse i det första skyddsgrundsdirektivet omfattas endast personer som innehar flyktingstatus av bestämmelsen. I artikel 26.2 i det första skyddsgrundsdirektivet anges att medlemsstaterna ska se till att personer som innehar flyktingstatus erbjuds aktiviteter såsom arbetsmarknadsrelaterad utbildning för vuxna, yrkesutbildning och arbetsplatspraktik på likvärdiga villkor som egna medborgare. Även artikel 26.2 omfattar i dess lydelse i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet personer som har beviljats internationellt skydd och inte endast personer som innehar flyktingstatus. Därtill har det gjorts ett tillägg om att yrkesutbildning även inkluderar fortbildningskurser för uppdatering av yrkeskunskaper, samt att även rådgivningstjänster som tillhandahålls av arbetsförmedlingar ska erbjudas den som beviljats internationellt skydd på likvärdiga villkor som

medlemsstatens egna medborgare. Artikel 26.3 och 26.4 i det första skyddsgrundsdirektivet innehåller bestämmelser om rätten för alternativt skyddsbehövande att vara anställda eller bedriva verksamhet som egenföretagare och få tillträde till arbetsmarknadsrelaterad utbildning för vuxna, yrkesutbildning och arbetsplatspraktik. Dessa bestämmelser, som bl.a. innefattar en möjlighet att begränsa alternativt skyddsbehövandes tillträde till arbetsmarknaden med hänsyn till situationen på arbetsmarknaden, återfinns inte i artikel 26 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Som framgått ovan omfattas nu alternativt skyddsbehövande av samma bestämmelser som flyktingar. I den nya artikel 26.3 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet anges att medlemsstaterna ska sträva efter att underlätta för personer som beviljats internationellt skydd att få fullständig tillgång till sådan verksamhet som avses i artikel 26.2.

Vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet bedömdes att direktivets bestämmelser om likabehandling i fråga om tillträde till arbetsmarknaden var uppfyllda genom gällande rätt samt att möjligheten att begränsa tillträdet till arbetsmarknaden för personer som har status som alternativt skyddsbehövande inte borde utnyttjas (se prop. 2009/10:31 s. 155 f.). Flyktingar och alternativt skyddsbehövande behandlas redan enligt gällande rätt lika i fråga om tillträde till arbetsmarknaden och de kan efter att ha fått uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring registrera sig vid en arbetsförmedling och då få tillgång till arbetsmarknadsrelaterade åtgärder på samma villkor som svenska medborgare. Några författningsåtgärder med anledning av den nya lydelsen av artikel 26 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet är således inte nödvändiga.

8.4.4 Tillgång till förfaranden för erkännande av examens- och utbildningsbevis och andra behörighetsbevis

Regeringens bedömning: Det omarbetade skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om tillgång till förfaranden för erkännande av examens- och utbildningsbevis och andra behörighetsbevis är uppfyllda genom gällande rätt och kräver därför inte några författningsåtgärder.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att invända mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt artikel 28.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet, som saknar motsvarighet i det första skyddsgrundsdirektivet, ska medlemsstaterna sträva efter att underlätta för personer som har beviljats internationellt skydd och som inte kan styrka sina kvalifikationer att få fullständig tillgång till lämpliga system för bedömning, validering och godkännande av deras tidigare utbildning. Alla eventuella sådana åtgärder ska vara förenliga med artiklarna 2.2 och

3.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer¹⁵.

Sverige har tillträtt 1997 års konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen (Lissabonkonventionen) i vilken rekommenderas en beredvillighet för att flyktingar eller personer i flyktingliknande situationer snabbt och rättvist ska få bedömt om kraven för tillträde till högre utbildning, fortsatta studier i viss högre utbildning eller yrkesutövning är uppfyllda. Detta gäller även personer vars kvalifikationer inte kan styrkas med handlingar.

Regeringen gör bedömningen att kraven i artikel 28.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet är uppfyllda. Några författningsåtgärder är därför inte nödvändiga.

8.4.5 Hälso- och sjukvård

Regeringens bedömning: Det omarbetade skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om likabehandling i fråga om hälso- och sjukvård för personer som beviljats internationellt skydd är uppfyllda genom gällande rätt och kräver därför inte några författningsåtgärder.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Rädda Barnen* anför att rätten till hälso- och sjukvård på lika villkor bör gälla även asylsökande vuxna som i dag enbart har rätt till vård som inte kan anstå enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt artikel 30.1 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet, som endast ändrats redaktionellt i förhållande till motsvarande artikel (artikel 29.1) i det första skyddsgrundsdirektivet, ska medlemsstaterna se till att personer som beviljats internationellt skydd har tillträde till hälso- och sjukvård på samma villkor som medborgare i den medlemsstat som har beviljat sådant skydd. I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet har punkten 2 i artikel 29 i första skyddsgrundsdirektivet tagits bort. I den punkten anges att medlemsstaterna genom undantag från den allmänna regel som fastställs i punkt 1 får begränsa den hälso- och sjukvård som beviljas personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner som ska tillhandahållas på samma nivåer och samma villkor som för medborgare. Artikel 30.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet föreskriver att medlemsstaterna, på samma villkor som för medborgare i den medlemsstat som beviljat skydd, ska ge lämplig hälso- och sjukvård, inklusive behandling av mentala störningar när så behövs, till personer som har beviljats internationellt skydd och som har särskilda behov, till exempel gravida kvinnor, personer med funktionshinder, personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld eller underåriga som varit utsatta för någon form av övergrepp, försummelse, utnyttjande, tortyr eller grym, omänsklig och

¹⁵ EUT L 255, 30.9.2005, s.22 (Celex 32005L0036).

förnedrande behandling eller som har drabbats av väpnade konflikter. Artikel 29.3 i det första skyddsgrundsdirektivet, med den skillnaden att det nu preciseras att den hälso- och sjukvård som ska ges även inkluderar behandling av mentala störningar när så behövs.

Vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet bedömdes att flyktingar och andra skyddsbehövande har tillgång till hälso- och sjukvård på samma villkor som andra i Sverige bosatta personer, och att några författningsändringar för att genomföra direktivets bestämmelser om hälso- och sjukvård därför inte behövdes (prop. 2009/10:31, s. 161). Den fakultativa bestämmelsen i artikel 29.2 i det första skyddsgrundsdirektivet om begränsningar i tillgång till hälso- och sjukvård utnyttjades inte, och några författningsåtgärder är därför inte nödvändiga med anledning av att denna bestämmelse har tagits bort i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Det tillägg som gjorts i fråga om hälso- och sjukvård till personer som beviljats internationellt skydd och som har särskilda behov föranleder inte några författningsändringar.

Rädda Barnen anför att asylsökande vuxna bör ha rätt till sjukvård på samma villkor som andra i Sverige. Regeringen konstaterar att det omarbetade skyddsgrundsdirektivet endast behandlar rätten till hälso- och sjukvård för personer som har beviljats internationellt skydd och således inte längre är asylsökande. Det finns enligt regeringen inte något behov av översyn av bestämmelserna om landstingens skyldighet att erbjuda asylsökande hälso- och sjukvård.

8.4.6 Tillgång till bostad

Regeringens bedömning: Det omarbetade skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om lika möjligheter när det gäller tillgång till bostad kräver därför inte några författningsåtgärder.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Sveriges kristna råd* och *Svenska kyrkan* påpekar att många av dem som får skydd i Sverige under långa tider blir kvar på ett mottagningsboende utan möjlighet att komma igång med sin etablering i Sverige eftersom det saknas kommunplatser. Sveriges kristna råd och Svenska kyrkan anser att stat, kommuner och myndigheter i högre grad behöver samverka för att bereda plats för dem som får skydd i Sverige.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt artikel 32.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet, som saknar motsvarighet i det första skyddsgrundsdirektivet, ska medlemsstaterna, om de tillåter en nationell utplaceringspraxis för personer som beviljats internationellt skydd, sträva efter att genomföra en politik som syftar till att förebygga diskriminering av personer som beviljats internationellt skydd och till att garantera lika möjligheter när det gäller tillgång till bostad.

I förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare finns bestämmelser om anvisning av boende för vissa nyanlända invandrare, däribland flyktingar och alternativt skyddsbehövande om de uppfyller vissa förutsättningar. Någon nationell

utplaceringspraxis av personer som beviljats internationellt skydd finns inte i Sverige och artikel 32.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet föranleder därför inte några författningsåtgärder.

Med anledning av vad *Sveriges kristna råd* och *Svenska kyrkan* framför om bristen på kommunplatser konstaterar regeringen att det inte finns någon uttrycklig reglering om tillgång till bostad för enskilda i svensk rätt och att skyddsbehövande har tillgång till bostäder på samma villkor som svenska medborgare. Samverkan mellan statliga myndigheter och olika kommuner sker redan i dag.

8.4.7 Tillgång till integrationsfrämjande åtgärder

Regeringens bedömning: Det omarbetade skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om tillgång till integrationsfrämjande åtgärder för personer som beviljats internationellt skydd är uppfyllda genom gällande rätt och kräver därför inte några författningsåtgärder.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Barnombudsmannen* är kritisk till att promemorian inte behandlar barns tillgång till integrationsfrämjande åtgärder eller om de krav som det omarbetade skyddsgrundsdirektivet medför är uppfyllda i förhållande till barn. Den etableringsplan som tas upp i promemorian omfattar inte personer under 18 år. I avsaknad av barnkonsekvensanalys är det inte möjligt att utan ytterligare utredning bedöma om svensk lagstiftning i förhållande till barn står i överensstämmelse med det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. *Rädda Barnen* anser att det bör återinföras i lag ett ansvar för kommunerna att samordna och ansvara för nyanlända barns etablering och introduktion. *Svenska kyrkan* anser att barn i högre grad än i dag bör ha tillgång till integrationsfrämjande åtgärder utifrån sina specifika behov. *Sveriges kristna råd* och *Svenska kyrkan* framför att bristen på kommunplatser påverkar de integrationsfrämjande åtgärder som är en rättighet enligt artikel 34 i direktivet.

Skälen för regeringens bedömning: Artikel 34 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet stadgar att medlemsstaterna ska säkerställa att personer som har beviljats internationellt skydd får tillgång till sådana integrationsprogram som medlemsstaterna finner lämpliga för att ta hänsyn till de särskilda behoven för personer som innehar flyktingstatus eller alternativ skyddsstatus, eller skapar villkor som säkerställer tillgång till sådana program. Dess motsvarighet i artikel 33 i det första skyddsgrundsdirektivet var uppdelad på två punkter där punkten 1 avsåg flyktingar och den fakultativa punkten 2 avsåg alternativt skyddsbehövande. I artikel 34 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet görs ingen åtskillnad mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande och ett tillägg har gjorts avseende hänsyn till de särskilda behoven för personer som innehar flyktingstatus eller alternativ skyddsstatus.

Vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet bedömdes det inte vara nödvändigt med författningsåtgärder i fråga om tillgång till integrationsfrämjande åtgärder (prop. 2009/10:31, s. 166). Den då gällande lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och

vissa andra utlänningar har upphävts och nu gäller i stället lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Denna lag omfattar nyanlända som fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om uppehållstillståndet har beviljats t.ex. enligt 5 kap. 1 § UtIL (dvs. som skyddsbehövande) eller på grund av anknytning till en skyddsbehövande. Av lagen framgår bl.a. att Arbetsförmedlingen ska upprätta en s.k. etableringsplan för en nyanländ inom ett år från det att personen i fråga första gången folkbokfördes i en kommun, om inte vissa undantag finns. Etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer. Arbetsförmedlingen ska också tillhandahålla ett eller flera valfrihetssystem som ger nyanlända rätt att välja en av Arbetsförmedlingen godkänd och kontrakterad s.k. etableringslots. En nyanländ som uppfyller vissa villkor har rätt till bl.a. etableringsersättning. Närmare föreskrifter om etableringsplaner finns i förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, i vilken det bl.a. anges att det vid utformningen av planen ska tas hänsyn till den nyanländes familjesituation och hälsa.

Såväl flyktingar som andra skyddsbehövande har tillgång till integrationsfrämjande åtgärder som redovisas ovan. Den etableringsplan som ska upprättas för varje nyanländ är individuell och vid utformningen ska hänsyn tas till den nyanländes familjesituation och hälsa. Därmed kan det tas hänsyn till de särskilda behov som en skyddsbehövande eventuellt kan ha. Några författningsåtgärder med anledning av artikel 34 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet är därför inte nödvändiga.

Svenska kyrkan och *Sveriges kristna råd* framför att bristen på kommunplatser påverkar de integrationsfrämjande åtgärder som är en rättighet enligt artikel 34 i direktivet. Regeringen konstaterar att det i första hand är folkbokföringen som ligger till grund för de integrationsfrämjande åtgärderna och att folkbokföring kan ske även om en kommun inte har anvisats enligt förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

Barnombudsmannen, *Rädda Barnen* och *Svenska kyrkan* pekar på barns behov av integrationsfrämjande åtgärder och *Rädda Barnen* anser att det bör återinföras ett ansvar för kommunerna att samordna och ansvara för nyanlända barns etablering och introduktion. Regeringen anser att barn i första hand integreras genom sin skolgång och konstaterar att barn som är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, eller familjemedlemmar till flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, har rätt till skolgång på samma villkor som svenska medborgare. Vad gäller förvärvande av språkkunskaper finns bestämmelser i skollagen (2010:800) om rätt till undervisning i svenska som andraspråk.

9 Kostnader och andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen i propositionen medför endast marginella kostnadsökningar. Dessa ryms inom befintliga anslagsramar.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att invända mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen i propositionen avseende lagregleringen av aktörer som kan ge skydd och undantag från upphörande av att vara skyddsbehövande kan inte antas leda till annat än en mycket begränsad, om ens någon, kostnadsökning. Detta eftersom lagregleringen till stor del utgör en kodifiering av redan gällande rätt och eftersom de situationer som berörs av den ändrade lagstiftningen är mycket sällsynta.

Inte heller förslaget att införa en rätt för föräldrar och en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe att under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd kan antas leda till några större kostnadsökningar. Med hänsyn till principen om familjens enhet är det redan nu mycket osannolikt att en förälder inte skulle beviljas skyddsstatus eller uppehållstillstånd om barnet beviljas skyddsstatus och därmed också uppehållstillstånd. För en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe finns redan enligt gällande rätt en möjlighet att få uppehållstillstånd. Förslaget i denna proposition att införa en rätt till uppehållstillstånd för dessa personer gäller endast dem som befinner sig i Sverige och har en asylprocess samtidigt som barnet. Det kan därför inte förväntas bli någon större ökning av antalet beviljade uppehållstillstånd.

Lagregleringen av giltighetstiden för uppehållstillstånd till skyddsbehövande och deras familjemedlemmar som beviljas efter förnyelse kan inte heller antas leda till några egentliga kostnadsökningar.

De marginella kostnadsökningar som kan uppkomma bedöms sammantaget rymmas inom befintliga anslagsramar.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2015.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer till viss del med regeringens. I promemorian föreslås att författningsförslagen ska träda i kraft den 1 juli 2014.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Luleå* anser att ett tidigare ikraftträdande än den 1 juli 2014 vore eftersträvansvärt så att förseningen av genomförandet kan begränsas.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet skulle ha varit genomfört i nationell rätt senast den 21 december 2013. Regeringen anser i likhet med *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Luleå* att det är angeläget att de föreslagna författningsändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt. Ett ikraftträdande den 1 juli 2014 eller till och med tidigare än det datumet är dock inte genomförbart. Regeringen föreslår i stället att författningsförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2015.

De föreslagna bestämmelserna ska tillämpas vid prövning som sker från och med den dag då de nya bestämmelserna träder i kraft. Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

11 Författningskommentar

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

4 kap.

1 § Med flykting avses i denna lag en utlänning som

– befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och

– inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Första stycket gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse från enskilda och inte kan antas bli erbjuden ett effektivt skydd som inte är av tillfällig natur. Vid bedömningen av om skydd erbjuds beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium.

Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Av 2 b § följer att en utlänning som omfattas av denna paragraf i vissa fall är utesluten från att anses som flykting.

Paragrafen innehåller en definition av vem som är flykting. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1. Paragrafen genomför delvis artikel 7 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

Ändringen i *andra stycket* innebär att det i flyktingdefinitionen införs en uttömmande reglering av vilka aktörer som kan ge skydd mot förföljelse. Med parter eller organisationer avses t.ex. en internationell organisation som FN eller Nato, annat icke-statligt organ eller en stabil statsliknande myndighet som kontrollerar det aktuella territoriet och är villig och kapabel att skydda en individ från skada på ett sätt som motsvarar det skydd som en stat normalt kan erbjuda. Ändringen innebär

också att det uttryckligen anges i paragrafen att skydd mot förföljelse måste vara effektivt och inte av tillfällig natur för att kunna beaktas vid bedömningen.

I och med ändringen i *tredje stycket* förtydligas att även det som sägs i andra stycket gäller för en utlänning som är statslös och som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Övriga ändringar är språkliga.

2 § Med alternativt skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att

1. det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och

2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd.

Första stycket gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som *avses där* eller om *utlänningen löper sådan risk genom handlingar från enskilda och inte kan antas bli erbjuden ett effektivt skydd som inte är av tillfällig natur. Vid bedömningen av om skydd erbjuds beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium.*

Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Av 2 c § följer att en utlänning som omfattas av denna paragraf i vissa fall är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande.

Paragrafen innehåller en definition av vem som är alternativt skyddsbehövande. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1. Paragrafen genomför delvis artikel 7 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

Ändringen i *andra stycket* innebär att det i definitionen av alternativt skyddsbehövande införs en uttömmande reglering av vilka aktörer som kan ge skydd mot att en utlänning utsätts för sådan risk som avses i första stycket 1. Med parter eller organisationer avses t.ex. en internationell organisation som FN eller Nato, annat icke-statligt organ eller en stabil statsliknande myndighet som kontrollerar det aktuella territoriet och är villig och kapabel att skydda en individ från skada på ett sätt som motsvarar det skydd som en stat normalt kan erbjuda. Ändringen innebär också att det uttryckligen anges i paragrafen att skydd mot sådan behandling som utgör grund för skyddsbehov måste vara effektivt och inte av tillfällig natur för att kunna beaktas vid bedömningen.

Övriga ändringar är redaktionella.

2 a § Med övrig skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 och 2 §§ befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller

2. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

Första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som *avses där* eller om *utlänningen löper sådan risk genom handlingar från enskilda och inte kan antas bli erbjuden ett effektivt skydd som inte är av tillfällig natur*. Vid bedömningen av om skydd erbjuds beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium.

Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Av 2 c § följer att en utlänning som omfattas av denna paragraf i vissa fall är utesluten från att anses som övrig skyddsbehövande.

Paragrafen innehåller en definition av vem som är övrig skyddsbehövande. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Ändringen i *andra stycket* innebär att det i definitionen av övrig skyddsbehövande införs en uttömmande reglering av vilka aktörer som kan ge skydd mot att en utlänning utsätts för sådan risk som avses i första stycket 1. Med parter eller organisationer avses t.ex. en internationell organisation som FN eller Nato, annat icke-statligt organ eller en stabil statsliknande myndighet som kontrollerar det aktuella territoriet och är villig och kapabel att skydda en individ från skada på ett sätt som motsvarar det skydd som en stat normalt kan erbjuda. Ändringen innebär också att det uttryckligen anges i paragrafen att skydd mot sådan behandling som utgör grund för skyddsbehov måste vara effektivt och inte av tillfällig natur för att kunna beaktas vid bedömningen.

Övriga ändringar är redaktionella.

5 § 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.

Paragrafen reglerar när flyktingskap upphör. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3. Paragrafen genomför artikel 11.3 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att en flykting inte ska upphöra att vara flykting även om förutsättningarna för detta enligt första stycket 5 är uppfyllda, om han eller hon på grund av tidigare förföljelse har tungt vägande skäl för att inte vilja använda sig av hemlandets eller det tidigare

vistelselandets skydd. Enligt UNCHR:s riktlinjer (UNHCR Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees [the "Ceased Circumstances" Clauses], HCR/GIP/03/03, 10 February 2003) anses undantag från upphörande av flyktingskap bl.a. kunna omfatta före detta lägerfångar och personer som suttit i fängelse, överlevande eller vittnen till våld (inklusive sexuellt våld) mot familjemedlemmar, samt allvarligt traumatiserade personer. Särskilda hänsyn ska enligt riktlinjerna tas till barn.

5 a § En utlänning upphör att vara alternativt skyddsbehövande eller övrig 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 utlänning 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.

Paragrafen reglerar när en utlänning upphör att vara alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande. Övervägandena finns i avsnitt 8.3. Paragrafen genomför artikel 16.3 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att en utlänning inte ska upphöra att vara skyddsbehövande även om förutsättningarna för detta enligt första stycket är uppfyllda, om han eller hon på grund av tidigare upplevelser som utgjort grund för skyddsbehov, t.ex. tortyr, har tungt vägande skäl för att inte vilja använda sig av hemlandets eller det tidigare vistelselandets skydd. Vid bedömningen av om tungt vägande skäl föreligger bör ledning kunna hämtas från UNCHR:s riktlinjer om undantag från upphörande av flyktingskap (UNHCR Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C (5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees [the "Ceased Circumstances" Clauses], HCR/GIP/03/03, 10 February 2003). Ett undantag från upphörande av att vara skyddsbehövande skulle då kunna omfatta bl.a. före detta lägerfångar och personer som suttit i fängelse, överlevande eller vittnen till våld (inklusive sexuellt våld) mot familjemedlemmar, samt allvarligt traumatiserade personer. Särskilda hänsyn ska enligt riktlinjerna tas till barn.

Övriga ändringar är språkliga.

5 kap.

1 § Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Upphållstillstånd får dock vägras en flykting om han eller hon

1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller

2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara permanent eller gälla i minst tre år. *Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket, ska det nya tillståndet gälla i minst två år. Första och andra meningarna gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd för skyddsbehövande. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2. Paragrafen genomför delvis artikel 24 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

Av ändringen i *tredje stycket* följer att om en flykting eller annan skyddsbehövande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska få ett förnyat tillstånd, ska det nya uppehållstillståndet som regel gälla i minst två år. Någon ändring av nu gällande praxis som innebär att skyddsbehövande som utgångspunkt ska beviljas permanent uppehållstillstånd är inte avsedd. Om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det får giltighetstiden begränsas till ett år.

Övriga ändringar är språkliga eller redaktionella.

3 § Upphållstillstånd ska, om inte annat följer av 17–17 b §§, ges till

1. en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

2. ett utländskt barn som är ogift och

a) har en förälder som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller,

b) har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

3. ett utländskt barn som är ogift och som har adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och fortfarande är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

– har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

– gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller

– gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

4. en utlänning som är förälder till ett ogift barn utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten, och

5. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande, eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan.

När en ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett beslut om adoption som har meddelats av svensk domstol, ska den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd.

Upphållstillstånd enligt denna paragraf ska gälla minst ett år. Upphållstillstånd som beviljas ett ogift barn enligt första stycket 2 b ska gälla för samma tid som föräldrarnas uppehållstillstånd. *Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som med stöd av första stycket 1, 2, 4 eller 5 har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning*

till en skyddsbehövande, ska det nya tillståndet gälla i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2 där också *Lagrådets* synpunkt om visst klagörande behandlas. Paragrafen genomför delvis artiklarna 23 och 24 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

Av *första stycket 5*, som är en ny punkt, följer att föräldrar till barn som är skyddsbehövande och en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe har rätt till uppehållstillstånd, om de befinner sig i Sverige och beslutet om deras asylansökan fattas i samband med att beslutet fattas om barnets asylansökan. Bestämmelsen syftar till familjesammanhållning och inte till familjeåterförening. Barnet och den vuxne ska ha någorlunda samtidiga asylprocesser i Sverige för att bestämmelsen ska vara tillämplig och beslut om deras respektive asylansökningar ska fattas i nära anslutning till varandra. Med uttrycket ”en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe” avses detsamma som i första stycket 4, som reglerar rätten till uppehållstillstånd för föräldrar till ensamkommande barn.

Av ändringen i *tredje stycket* följer att om en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av första stycket 1, 2, 4 eller 5 på grund av anknytning till en skyddsbehövande ska få ett förnyat tillstånd, ska det nya uppehållstillståndet gälla i minst två år om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Av första meningen i tredje stycket framgår att det nya uppehållstillståndet inte får beviljas för kortare tid än ett år.

Övriga ändringar är språkliga.

18 § En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller annan skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

4. utlänningen kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,

7. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som med stöd av 10 § har beviljats en utlänning i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket,

8. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,

9. utlänningen med stöd av 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning.

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller

11. det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 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.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

Paragrafen reglerar i vilka fall en ansökan om uppehållstillstånd som har gjorts i Sverige får beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2. Paragrafen genomför delvis artiklarna 23 och 24 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

Av *andra stycket 6*, som är en ny punkt, framgår att en utlänning som har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5 är undantagen från huvudregeln om att en ansökan om uppehållstillstånd inte får beviljas efter inresa.

DIREKTIV

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2011/95/EU

av den 13 december 2011

om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet

(omarbetning)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-
sätt, särskilt artikel 78.2 a och 78.2 b,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommit-
téns yttrande ⁽¹⁾,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽²⁾, och

av följande skäl:

- (1) Ett antal väsentliga ändringar kommer att göras i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet ⁽³⁾. Det direktivet bör omarbetas av tydlighetsskäl.
- (2) En gemensam asylpolitik, som omfattar ett gemensamt europeiskt asylsystem, utgör en integrerad del av Europeiska unionens mål att gradvis inrätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som är öppet för personer som tvingade av omständigheterna söker skydd inom unionen på laglig väg.
- (3) Europeiska rådet enades vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 om att arbeta för att inrätta ett gemensamt europeiskt asylsystem, grundat på en fullständig och absolut tillämpning av Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951 (Genèvekonventionen), kompletterad genom New

York-protokollet av den 31 januari 1967 (protokollet), och på så sätt bekräfta principen om *non-refoulement* samt säkerställa att ingen skickas tillbaka för att bli utsatt för förföljelse.

- (4) Genèvekonventionen och protokollet utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar.

- (5) I slutsatserna från Tammerfors anges att ett gemensamt europeiskt asylsystem på kort sikt bör inbegripa en tillnärmning av reglerna för erkännande av flyktingar och innebörden av flyktingstatus.

- (6) I slutsatserna från Tammerfors anges även att bestämmelserna om flyktingstatus bör kompletteras med åtgärder för andra former av skydd som erbjuder en lämplig status för den som behöver ett sådant skydd.

- (7) Den första etappen i inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem har nu fullbordats. Vid sitt möte den 4 november 2004 antog Europeiska rådet Haagprogrammet, som fastställer de mål som ska nås på området frihet, säkerhet och rättvisa under perioden 2005–2010. I Haagprogrammet uppmanades kommissionen att slutföra utvärderingen av den första etappens rättsliga instrument, och att för Europaparlamentet och rådet lägga fram den andra etappens instrument och åtgärder så att de kan antas före slutet av 2010.

- (8) I den europeiska pakten för invandring och asyl som antogs den 15 och 16 oktober 2008 noterade Europeiska rådet att skillnaderna fortfarande är stora mellan medlemsstaterna när det gäller beviljande av skydd och formerna för skyddet. Europeiska rådet efterfrågade nya initiativ för att fullborda inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem, i enlighet med vad som anges i Haagprogrammet, och därigenom erbjuda en högre skyddsnivå.

⁽¹⁾ EUT C 18, 19.1.2011, s. 80.

⁽²⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 27 oktober 2011 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 24 november 2011.

⁽³⁾ EUT L 304, 30.9.2004, s. 12.

- (9) I Stockholmsprogrammet bekräftade Europeiska rådet sitt engagemang för målet att i enlighet med artikel 78 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) senast 2012 upprätta ett gemensamt område för skydd och solidaritet som grundar sig på ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för personer som beviljats internationellt skydd.
- (10) Med hänsyn till resultaten av de undersökningar som genomförts är det i detta skede lämpligt att bekräfta de principer som ligger till grund för direktiv 2004/83/EG och att sträva efter att uppnå en högre grad av tillnärmning av bestämmelserna om erkännande av internationellt skydd och om innehållet i detta skydd på grundval av högre standard.
- (11) Resurser från Europeiska flyktingfonden och Europeiska stödkontoret för asylfrågor bör mobiliseras för att på lämpligt sätt stödja medlemsstaternas arbete med att genomföra de normer som fastställts under den andra etappen av det gemensamma europeiska asylsystemet, särskilt arbetet i de medlemsstater vars asylsystem utsätts för ett särskilt och oproportionerligt hårt tryck, främst på grund av deras geografiska eller demografiska situation.
- (12) Huvudsyftet med detta direktiv är dels att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater.
- (13) Tillnärmningen av reglerna om erkännande och innebörd av flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande bör bidra till att begränsa sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna för personer som ansöker om internationellt skydd när sådana förflyttningar endast motiveras av skillnader i de rättsliga ramarna.
- (14) Medlemsstaterna bör ha befogenhet att införa eller behålla förmånligare bestämmelser än de normer som fastställs i detta direktiv för tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som ansöker om internationellt skydd i en medlemsstat, om en sådan ansökan anses bygga på förutsättningen att personen i fråga antingen är flykting i den mening som avses i artikel 1 A i Genèvekonventionen, eller en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.
- (15) De tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som tillåts stanna inom medlemsstaternas territorier av skäl som inte hänför sig till ett behov av internationellt skydd utan efter en skönsmässig bedömning av ömmande eller humanitära skäl, faller utanför tillämpningsområdet för detta direktiv.
- (16) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten och de asylsökandes och deras medföljande familjemedlemmars rätt till asyl, och till att främja tillämpningen av artiklarna 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 och 35 i stadgan och bör därför genomföras på ett sätt som överensstämmer med detta ändamål.
- (17) När det gäller behandlingen av personer som omfattas av detta direktiv är medlemsstaterna bundna av sina skyldigheter enligt de internationella rättsliga instrument som de är parter i, särskilt de instrument som förbjuder diskriminering.
- (18) Medlemsstaterna bör i första hand ta hänsyn till barnets bästa när de genomför detta direktiv, i enlighet med 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter. Vid en bedömning av barnets bästa bör medlemsstaterna särskilt beakta principen om familjesammanhållning, den underåriges välfärd och sociala utveckling, överväganden om trygghet och säkerhet och den underåriges synpunkter med hänsyn till hans eller hennes ålder och mognad.
- (19) Det är nödvändigt att begreppet familjemedlemmar breddas så att hänsyn tas till de särskilda omständigheter av olika slag som kan förekomma vid fall av beroendeställning och till den särskilda omsorg som bör ägnas åt att tillvarata barnets bästa.
- (20) Detta direktiv påverkar inte tillämpningen av protokollet om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater, som fogats till fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och EUF-fördraget.
- (21) Erkännandet av flyktingstatus är en fastställelse av redan existerande rättigheter.
- (22) Samråd med FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) kan ge medlemsstaterna värdefull vägledning när det gäller att fastställa flyktingstatus enligt artikel 1 i Genèvekonventionen.
- (23) Det bör fastställas normer för definitionen och innebörden av flyktingstatus för att vägleda medlemsstaternas behöriga myndigheter vid tillämpningen av Genèvekonventionen.
- (24) Det är nödvändigt att införa gemensamma kriterier för när asylsökande kan erkännas som flyktingar i den mening som avses i artikel 1 i Genèvekonventionen.

- (25) Det är särskilt nödvändigt att införa en gemensam uppfattning av följande begrepp: skyddsbehov på plats (*sur place*), upphov till skada och källor till skydd, internt skydd samt begreppet förföljelse, inklusive orsakerna till förföljelse.
- (26) Skydd kan ges antingen av staten eller av sådana parter eller organisationer, inklusive internationella organisationer, som uppfyller villkoren i detta direktiv och som kontrollerar en region eller ett större område på statens territorium, samt har viljan och förmågan att erbjuda skydd. Skyddet bör vara verksamt och inte av en tillfällig natur.
- (27) Internt skydd mot förföljelse eller allvarlig skada bör vara faktiskt tillgängligt för sökanden i en del av ursprungslandet som han eller hon på ett säkert och lagligt sätt kan resa till och beviljas rätt till inresa i samt där han eller hon rimligen kan förväntas bosätta sig. I de fall då staten eller statens företrädare är de aktörer som utövar förföljelse eller allvarlig skada bör det finnas en presumtion att sökanden inte kan ges effektivt skydd. Om sökanden är ett ensamkommande barn bör tillgången till lämpliga omsorgs- och förmyndararrangemang som är för det ensamkommande barnets bästa utgöra en del av bedömningen av om effektivt skydd är tillgängligt.
- (28) När underåriga ansöker om internationellt skydd är det nödvändigt att medlemsstaterna vid sin prövning beaktar former av förföljelse som är specifika för barn.
- (29) Ett av villkoren för att kunna betraktas som flykting i den mening som avses i artikel 1 A i Genèvekonventionen är att det finns ett orsakssamband mellan förföljelsegrunderna, nämligen ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och förföljelsen eller avsaknaden av skydd mot förföljelse.
- (30) Det är också nödvändigt att införa ett gemensamt begrepp för förföljelsegrunden *tillhörighet till viss samhällsgrupp*. Vid definitionen av en viss samhällsgrupp bör hänsyn tas till faktorer som hänger samman med sökandens kön, inbegripet könsidentitet och sexuell läggning, som kan ha samband med vissa rättstraditioner eller seder som leder till t.ex. könsstympning, tvångssterilisering eller tvångsabort, i den mån de hör ihop med den sökandes välgrundade fruktan för förföljelse.
- (31) Handlingar som är oförenliga med Förenta nationernas syften och principer anges i inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga och ingår bl.a. i Förenta nationernas resolutioner om åtgärder för terrorismbekämpning, enligt vilka handlingar, metoder och bruk som utgör terrorism strider mot Förenta nationernas syften och principer och att även avsiktlig finansiering, planering och anstiftan av terrorishandlingar är oförenliga med Förenta nationernas syften och principer.
- (32) Såsom anges i artikel 14 kan *status* även innefatta flyktingstatus.
- (33) Det bör även fastställas normer för definitionen och innebörden av status som subsidiärt skyddsbehövande. Status som subsidiärt skyddsbehövande bör fungera som ett komplement till den status för skydd av flyktingar som finns i Genèvekonventionen.
- (34) Det är nödvändigt att införa gemensamma kriterier för att fastställa vilka av dem som ansöker om internationellt skydd som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande. Kriterierna bör hämtas från de internationella förpliktelserna enligt instrumenten för mänskliga rättigheter och från medlemsstaternas praxis.
- (35) Risker som en befolkningsgrupp i ett land eller ett segment av befolkningen överlag är utsatta för utgör i normalfallet i sig inte ett personligt hot som kan betecknas som allvarlig skada.
- (36) Familjemedlemmar kan, enbart på grund av sin relation till flyktingen, normalt komma att utsättas för förföljelse på ett sätt som kan utgöra grund för flyktingstatus.
- (37) Begreppet nationell säkerhet och allmän ordning omfattar också fall då en tredjelandmedborgare är medlem i en sammanslutning som stöder internationell terrorism eller stöder en sådan sammanslutning.
- (38) Vid beslut om beviljande av de förmåner som anges i detta direktiv bör medlemsstaterna ta lämplig hänsyn såväl till barnets bästa som till de särskilda omständigheterna för hur nära släktingar som redan befinner sig i medlemsstaten och som inte är familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd står i beroendeställning till den person som beviljats internationellt skydd. I undantagsfall, då en nära släkting till den person som beviljats internationellt skydd är en gift underårig som inte åtföljs av sin make eller maka, kan det anses vara bäst för den underåriga att han eller hon får vara tillsammans med sin ursprungliga familj.
- (39) Hänsyn bör tas till Stockholmsprogrammets uppmaning om att inrätta en enhetlig status för flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, med undantag för de avvikelser som är nödvändiga och objektivt motiverade, och personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande bör beviljas samma rättigheter och förmåner som de som flyktingar beviljas enligt detta direktiv, och på samma villkor som dessa.

- (40) Medlemsstaterna får, inom de gränser som följer av internationella åtaganden, föreskriva att beviljande av förmåner avseende tillträde till sysselsättning, sociala förmåner, hälso- och sjukvård samt tillgång till integrationsfrämjande åtgärder förutsätter att ett uppehållstillstånd har utfärdats.
- (41) För att personer som beviljats internationellt skydd på ett bättre sätt ska kunna tillgodogöra sig de rättigheter och förmåner som föreskrivs i detta direktiv i praktiken är det nödvändigt att ta hänsyn till deras specifika behov och de integrationsproblem de ställs inför. Ett sådant hänsynstagande bör normalt inte leda till en förmånligare behandling än den som de ger sina egna medborgare, utan att det påverkar medlemsstaternas möjligheter att införa eller behålla förmånligare bestämmelser.
- (42) I detta sammanhang bör ansträngningar göras för att i synnerhet komma till rätta med sådana problem som hindrar personer som beviljats internationellt skydd att i praktiken ha tillgång till arbetsmarknadsrelaterade utbildningsmöjligheter och fortbildning, bland annat avseende ekonomiska hinder.
- (43) Detta direktiv är inte tillämpligt på ekonomiska förmåner från medlemsstaterna som beviljas för att främja utbildning.
- (44) Man bör överväga att vidta särskilda åtgärder för att på ett effektivt sätt lösa de praktiska svårigheter som personer som beviljats internationellt skydd ställs inför när det gäller att bestyrka utländska akademiska eller yrkesmässiga examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis, särskilt när dessa svårigheter beror på att personerna i fråga saknar nödvändig dokumentation eller inte kan bära de kostnader som är förknippade med erkännandeförfarandena.
- (45) Särskilt för att undvika socialt lidande är det lämpligt att personer som beviljats internationellt skydd tillhandahålls tillräckliga sociala förmåner och medel för uppehälle, utan diskriminering och inom ramen för det sociala stödet. När det gäller socialt stöd bör villkoren och de närmare föreskrifterna för tillhandahållande av grundläggande förmåner till personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande fastställas i den nationella lagstiftningen. Möjligheten att begränsa sådant stöd till att omfatta endast grundläggande förmåner bör tolkas så att detta begrepp omfattar åtminstone minimiinkomststöd, bistånd vid sjukdom eller graviditet samt föräldraersättning, i den mån dessa förmåner beviljas medborgare i enlighet med nationell rätt.
- (46) Tillträde till hälso- och sjukvård, såväl fysisk som psykisk vård, bör garanteras personer som beviljats internationellt skydd.
- (47) Integrationsprogram för personer som innehar flyktingsstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande bör så långt möjligt vara utformade på ett sätt som tar hänsyn till dessa personers särskilda behov och den speciella situation som de befinner sig i, inbegripet i förekommande fall språkundervisning och tillhandahållande av information om de rättigheter och skyldigheter som är förbundna med deras skyddsstatus i den berörda medlemsstaten.
- (48) Genomförandet av detta direktiv bör utvärderas regelbundet med särskilt beaktande av utvecklingen av medlemsstaternas internationella skyldigheter när det gäller *non-refoulement* samt utvecklingen av arbetsmarknaderna i medlemsstaterna och av de gemensamma grundläggande principerna för integration.
- (49) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att fastställa normer för medlemsstaternas beviljande av internationellt skydd till tredjelandsmedborgare och statslösa personer, för en enhetlig status för flyktingar och person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehålllet i det beviljade skyddet, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, på grund av direktivets omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går direktivet inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (50) I enlighet med artiklarna 1, 2 och 4a.1 i protokoll (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar dessa medlemsstater inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på dem.
- (51) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll (nr 22) om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.
- (52) Skyldigheten att införliva detta direktiv med nationell lagstiftning bör endast gälla de bestämmelser som innebär en innehållsmässig ändring i förhållande till direktiv 2004/83/EG. Skyldigheten att införliva de oförändrade bestämmelserna följer av det direktivet.
- (53) Detta direktiv bör inte påverka medlemsstaternas skyldigheter avseende den tidsfrist för införlivande av direktiv 2004/83/EG i nationell lagstiftning som anges i bilaga I del B.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Syfte

Syftet med detta direktiv är att införa normer för när tredjeland-medborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar och person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv gäller följande definitioner:

- a) *internationellt skydd*: flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande enligt definitionerna i leden e och g.
- b) *person som beviljats internationellt skydd*: person som har beviljats flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med definitionerna i leden e och g.
- c) *Genèvekonventionen*: konventionen om flyktingars rättsliga ställning undertecknad i Genève den 28 juli 1951, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.
- d) *flykting*: en tredjeland-medborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl som nämnts ovan befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av artikel 12.
- e) *flyktingstatus*: en medlemsstats erkännande av en tredjeland-medborgare eller en statslös person som flykting.
- f) *person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande*: en tredjeland-medborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte omfattas av artikel 17.1 och 17.2 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd.
- g) *status som subsidiärt skyddsbehövande*: en medlemsstats erkännande av en tredjeland-medborgare eller en statslös person som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.
- h) *ansökan om internationellt skydd*: en ansökan om skydd som ges in till en medlemsstat av en tredjeland-medborgare 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.
- i) *sökande*: en tredjeland-medborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut.
- j) *familjemedlemmar*: följande familjemedlemmar till den person som beviljats internationellt skydd, om dessa familjemedlemmar befinner sig i samma medlemsstat i fråga om ansökan om internationellt skydd och under förutsättning att familjen existerade redan i ursprungslandet:
- Make eller maka till den person som beviljats internationellt skydd eller hans/hennes ogifta partner i en stadigvarande relation, om lagstiftningen eller sedvanerätten i den berörda medlemsstaten behandlar ogifta par på samma sätt som gifta enligt dess lagstiftning om tredjeland-medborgare.
 - Underåriga barn till sådana par som avses i första strecksatsen eller till den person som beviljats internationellt skydd, på villkor att de är ogifta, och oavsett om de fötts inom eller utom äktenskapet eller adopterats enligt nationell lagstiftning.
 - Fadern, modern eller någon annan vuxen som ansvarar för den person som beviljats internationellt skydd enligt lag eller praxis i den berörda medlemsstaten om den som beviljats internationellt skydd är underårig och ogift.
- k) *underårig*: en tredjeland-medborgare eller en statslös person under 18 år.
- l) *ensamkommande barn*: en underårig som anländer till en medlemsstats territorium utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt lag eller praxis i den berörda medlemsstaten ansvarar för honom eller henne, så länge vederbörande inte faktiskt tas om hand av en sådan person; begreppet omfattar också en underårig som lämnas ensam utan medföljande vuxen efter det att han eller hon rest in på en medlemsstats territorium.

- m) *uppehållstillstånd*: tillstånd som utfärdats av myndigheterna i en medlemsstat i enlighet med den statens lagstiftning och som ger en tredjelandsmedborgare eller statslös person rätt att uppehålla sig på dess territorium.
- n) *ursprungsland*: det land eller de länder där en person är medborgare eller, i fråga om statslösa personer, tidigare haft sin vanliga vistelseort.

Artikel 3

Förmånligare bestämmelser

Medlemsstaterna får införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som ska betraktas som flykting eller som en person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för att fastställa innebörden av internationellt skydd, förutsatt att de är förenliga med detta direktiv.

KAPITEL II

BEDÖMNING AV ANSÖKNINGAR OM INTERNATIONELLT SKYDD

Artikel 4

Bedömning av fakta och omständigheter

1. Medlemsstaterna får betrakta det som den sökandes skyldighet att så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka ansökan om internationellt skydd. Det är medlemsstaternas skyldighet att i samarbete med den sökande bedöma de relevanta faktorerna i ansökan.
2. De faktorer som det hänvisas till i punkt 1 utgörs av den sökandes utsagor och alla handlingar som den sökande förfogar över angående den sökandes ålder, bakgrund, inklusive relevanta släktingars bakgrund, identitet, nationalitet(er), tidigare bosättningsland(-länder) och -ort(er), tidigare asylsökningar, resvägar och resehandlingar samt orsakerna till ansökan om internationellt skydd.
3. Bedömningen av en ansökan om internationellt skydd ska vara individuell, och följande ska beaktas:
 - a) Alla relevanta uppgifter om ursprungslandet vid den tidpunkt då beslut fattas om ansökan, inbegripet lagar och andra författningar i ursprungslandet samt det sätt på vilket dessa tillämpas.
 - b) De relevanta utsagor och handlingar som den sökande har lämnat, inklusive information om huruvida sökanden har varit eller kan bli utsatt för förföljelse eller allvarlig skada.
 - c) Sökandens personliga ställning och förhållanden, inklusive faktorer som bakgrund, kön och ålder, så att det kan

bedömas huruvida de handlingar den sökande har blivit eller skulle kunna bli utsatt för, på grundval av sökandens personliga omständigheter, skulle innebära förföljelse eller allvarlig skada.

- d) Om den sökande efter att ha lämnat ursprungslandet ägnat sig åt en verksamhet, vars enda syfte eller vars huvudsyfte var att skapa de nödvändiga förutsättningarna för att ansöka om internationellt skydd, ska man bedöma om denna verksamhet skulle utsätta den sökande för förföljelse eller allvarlig skada om han eller hon återvänder till landet.
- e) Om man rimligen kan förvänta sig att den sökande begagnar sig av skyddet i ett annat land där han eller hon kan hävda medborgarskap.

4. Det faktum att den sökande redan har varit utsatt för förföljelse eller annan allvarlig skada, eller för direkta hot om sådan förföljelse eller sådan skada, är en allvarlig indikation på att den sökandes fruktan för förföljelse är välgrundad eller att det finns en verklig risk för att han eller hon kommer att lida allvarlig skada, såvida det inte finns goda skäl till att anta att sådan förföljelse eller allvarlig skada inte kommer att upprepas.

5. När medlemsstaterna tillämpar principen att det är den sökandes skyldighet att styrka sin ansökan om internationellt skydd, och den sökandes uppgifter inte kan styrkas av skriftliga eller andra bevis, ska sådana uppgifter inte behöva bekräftas om följande villkor är uppfyllda:

- a) Sökanden har gjort en genuin ansträngning för att styrka sin ansökan.
- b) Alla relevanta faktorer som den sökande förfogar över har lagts fram och en tillfredsställande förklaring har lämnats till varför andra relevanta faktorer saknas.
- c) Sökandens uppgifter befinns vara sammanhängande och rimliga och strider inte mot tillgänglig specifik och allmän information som rör den sökandes ärende.
- d) Sökanden har ansökt om internationellt skydd så tidigt som möjligt, såvida inte sökanden kan framföra goda skäl till varför han eller hon inte gjort det.
- e) Sökandens allmänna trovärdighet är fastställd.

Artikel 5

Internationellt skyddsbehov "sur place"

1. En välgrundad fruktan för förföljelse eller en verklig risk för att lida allvarlig skada kan grunda sig på händelser som har ägt rum efter det att sökanden lämnade ursprungslandet.

2. En välgrundad fruktan för förföljelse eller en verklig risk för att lida allvarlig skada kan grunda sig på verksamhet som sökanden ägnat sig åt sedan han eller hon lämnade ursprungslandet, i synnerhet om det kan fastställas att den verksamhet som åberopas är ett uttryck för och en fortsättning på åsikter eller en inställning som sökanden hade i ursprungslandet.

3. Utan att det påverkar Genèvekonventionen får medlemsstaterna besluta att en sökande som lämnar in en efterföljande ansökan normalt inte ska beviljas flyktingstatus om risken för förföljelse grundar sig på omständigheter som den sökande genom eget beslut har skapat efter att ha lämnat ursprungslandet.

Artikel 6

Aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada

Aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada omfattar

- a) staten,
- b) parter eller organisationer som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium,
- c) grupper som inte företräder staten, om det kan bevisas att aktörer enligt leden a och b, inklusive internationella organisationer, är oförmögna eller ovilliga att tillhandahålla skydd mot förföljelse eller allvarlig skada enligt artikel 7.

Artikel 7

Aktörer som ger skydd

1. Skydd mot förföljelse eller allvarlig skada kan endast ges av

- a) staten, eller
- b) parter eller organisationer, inklusive internationella organisationer, som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium,

förutsatt att dessa är villiga och kapabla att erbjuda skydd i enlighet med punkt 2.

2. Skydd mot förföljelse eller allvarlig skada måste vara verkligt och inte av en tillfällig natur. Ett sådant skydd ges normalt när aktörerna enligt punkt 1 a och b vidtar rimliga åtgärder för att förhindra att en person förföljs eller lider allvarlig skada, bl.a. genom att ombesörja att det finns ett effektivt rättssystem för avslöjande, åtal och bestraffning av handlingar som innebär förföljelse eller allvarlig skada, och när sökanden har tillgång till detta skydd.

3. När medlemsstaterna bedömer om en internationell organisation kontrollerar en stat eller en betydande del av statens territorium och ger skydd enligt punkt 2, ska de beakta all vägledning som kan finnas i relevanta unionsakter.

Artikel 8

Internt skydd

1. Medlemsstaterna får som ett led i bedömningen av en ansökan om internationellt skydd besluta att en sökande inte är i behov av internationellt skydd om han eller hon i en del av ursprungslandet

- a) inte känner någon välgrundad fruktan för förföljelse eller löper någon verklig risk för att lida allvarlig skada, eller
- b) har tillgång till skydd mot förföljelse eller allvarlig skada enligt definitionen i artikel 7,

och han eller hon på ett säkert och lagligt sätt kan resa till och beviljas rätt till inresa i den delen av landet och rimligen kan förväntas bosätta sig där.

2. Vid prövning av om en sökande känner en välgrundad fruktan för förföljelse eller löper en verklig risk för att lida allvarlig skada, eller har tillgång till skydd mot förföljelse eller allvarlig skada i en del av ursprungslandet i enlighet med punkt 1, ska medlemsstaterna, när de fattar beslut om ansökan, beakta de allmänna omständigheter som råder i den delen av landet och sökandens personliga förhållanden i enlighet med artikel 4. För detta ändamål ska medlemsstaterna se till att exakt och aktuell information inhämtas från relevanta källor, såsom FN:s flyktingkommisariat och Europeiska stödkontoret för asylfrågor.

KAPITEL III

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT BETRAKTAS SOM FLYKTING

Artikel 9

Förföljelse

1. För att betraktas som förföljelse enligt lydelsen i artikel 1 A i Genèvekonventionen krävs att handlingarna i fråga

- a) är tillräckligt allvarliga till sin natur eller på grund av sin upprepning för att innebära en allvarlig överträdelse av de grundläggande mänskliga rättigheterna, särskilt de rättigheter från vilka det inte går att göra undantag enligt artikel 15.2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, eller
- b) är en ackumulation av olika åtgärder, däribland sådana överträdelser av de mänskliga rättigheterna som är tillräckligt allvarliga för att påverka en individ på ett liknande sätt som i led a.

2. Förföljelse, enligt punkt 1, kan bl.a. ta sig uttryck i
- fysiskt eller psykiskt våld, inklusive sexuellt våld,
 - rättsliga, administrativa, polisiära och/eller judiciella åtgärder som i sig är diskriminerande eller som genomförs på ett diskriminerande sätt,
 - åtal eller straff som är oproportionerliga eller diskriminerande,
 - ett avslag i fråga om rättsligt överklagande som resulterar i ett oproportionerligt eller diskriminerande straff,
 - åtal eller straff för vägran att utföra militärtjänst i en konflikt om fullgörandet av militärtjänst skulle innefatta brott eller handlingar som omfattas av skälen för undantag i artikel 12.2,
 - köns- eller barnspecifika handlingar.
3. Enligt artikel 2 d måste det finnas ett samband mellan de skäl som anges i artikel 10 och den förföljelse som anges i punkt 1 i den här artikeln eller avsaknaden av skydd mot sådan förföljelse.

Artikel 10

Skäl till förföljelsen

1. Medlemsstaterna ska ta hänsyn till följande faktorer vid bedömningen av skälen till förföljelsen:
- Begreppet ras ska särskilt omfatta hudfärg, härkomst eller tillhörighet till en viss etnisk grupp.
 - Begreppet religion ska särskilt omfatta teistiska, icke-teistiska och ateistiska trosuppfattningar, deltagande i eller avstående från deltagande i formella privata eller offentliga gudstjänster, enskilt eller tillsammans med andra, samt andra religiösa handlingar eller åsiktsyttringar, eller former av personligt eller gemensamt handlande grundat på eller påbjudet genom någon trosriktning.
 - Begreppet nationalitet ska inte bara omfatta medborgarskap eller avsaknad av medborgarskap, utan ska särskilt omfatta tillhörighet till en grupp som definieras genom dess kulturella, etniska eller språkliga identitet, gemensamma geografiska ursprung eller politiska bakgrund eller dess förbindelser med befolkningen i en annan stat.
 - En grupp ska anses utgöra en särskild samhällsgrupp, särskilt när

— gruppens medlemmar har en gemensam väsentlig egenskap eller en gemensam bakgrund som inte kan ändras eller har en gemensam egenskap eller övertygelse som är så grundläggande för identiteten eller samvetet att de inte får tvingas avsvära sig den, och

— gruppen har en särskild identitet i det berörda landet eftersom den uppfattas som annorlunda av omgivningen.

Beroende på omständigheterna i ursprungslandet kan en särskild samhällsgrupp omfatta en grupp grundad på en gemensam egenskap, t.ex. sexuell läggning. Sexuell läggning får inte tolkas så att det innefattar handlingar som anses brottsliga enligt medlemsstaternas nationella lagstiftning. Vid bedömningen av om en person ska anses tillhöra en viss samhällsgrupp eller när ett karakteristiskt drag hos en sådan grupp ska fastställas ska vederbörlig hänsyn tas till könsrelaterade aspekter, inbegripet könsidentitet.

- Begreppet politisk åskådning ska särskilt inbegripa när någon har en åsikt, tanke eller tro i en fråga som rör de potentiella aktörer som utövar förföljelse enligt artikel 6 och deras politik eller metoder, oavsett om sökanden har handlat i linje med denna åsikt, tanke eller tro.

2. Vid bedömningen av huruvida en sökande har en välgrundad fruktan för förföljelse är det irrelevant huruvida sökanden faktiskt har de egenskaper i fråga om ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning som är skälet till förföljelsen, om en sådan egenskap tillskrivs den sökande av den som utövar förföljelsen.

Artikel 11

Upphörande

1. En tredjelandsmedborgare eller en statslös person ska upphöra att vara en flykting om han eller hon
- av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd vari han eller hon är medborgare, eller
 - efter att ha förlorat sitt medborgarskap av fri vilja förvärvar det på nytt, eller
 - förvärvar ett nytt medborgarskap, och kommer i åtnjutande av det landets skydd, eller
 - av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land som han eller hon lämnat eller fortsatt att uppehålla sig utanför på grund av fruktan för förföljelse, eller

- e) inte längre kan fortsätta att vägra att begagna sig av skyddet i det land där han eller hon är medborgare eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger, eller
- f) utan att äga medborgarskap i något land, kan återvända till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger.

2. Vid tillämpningen av punkt 1 e och f ska medlemsstaterna beakta huruvida omständigheterna har ändrats så väsentligt och varaktigt att flyktingens fruktan för förföljelse inte längre kan anses välgrundad.

3. Punkt 1 e och f ska inte tillämpas på flyktingar som kan åberopa tungt vägande skäl grundade på tidigare förföljelse för att inte vilja begagna sig av det lands skydd vari han eller hon är medborgare eller, om det är fråga om en statslös person, det land där han eller hon tidigare hade sin varaktiga vistelseort.

Artikel 12

Undantag

1. En tredjelandsmedborgare eller en statslös person kan inte anses som flykting om
- a) han eller hon omfattas av artikel 1 D i Genèvekonventionen, som handlar om skydd eller bistånd från andra organ eller kontor inom Förenta nationerna än UNHCR; om sådant skydd eller bistånd av något skäl har upphört, utan att de berörda personernas ställning har fastställts slutgiltigt i enlighet med de relevanta resolutioner som antagits av FN:s generalförsamling, ska dessa personer automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv,
- b) han eller hon av de behöriga myndigheterna i bosättningslandet tillerkänns samma rättigheter och skyldigheter som följer med medborgarskap i det landet eller rättigheter och skyldigheter som motsvarar dessa.
2. En tredjelandsmedborgare eller en statslös person kan inte anses som flykting om det finns synnerliga skäl för att anta att
- a) han eller hon har förövat ett brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,
- b) han eller hon har förövat ett grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet innan vederbörande fick tillträde till det landet som flykting, vilket innebär den tidpunkt då uppehållstillstånd utfärdades på grundval av beviljad

flyktingstatus; särskilt grymma handlingar, även om de begåtts i förment politiskt syfte, får betecknas som allvarliga icke-politiska brott,

- c) han eller hon har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga.

3. Punkt 2 gäller personer som anstiftar eller på annat sätt deltar i förövandet av de brott eller gärningar som nämns däri.

KAPITEL IV

FLYKTINGSTATUS

Artikel 13

Beviljande av flyktingstatus

Medlemsstaterna ska bevilja en tredjelandsmedborgare eller en statslös person flyktingstatus om han eller hon kan betraktas som flykting enligt kapitlen II och III.

Artikel 14

Återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus

1. När det gäller ansökningar om internationellt skydd som lämnats efter ikraftträdandet av direktiv 2004/83/EG ska medlemsstaterna återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons flyktingstatus som beviljats av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ om vederbörande inte längre är flykting enligt artikel 11.

2. Utan att det påverkar flyktingens skyldighet enligt artikel 4.1 att uppge alla relevanta fakta och lämna alla relevanta handlingar som han eller hon förfogar över, ska den medlemsstat som har beviljat flyktingstatus i varje enskilt fall bevisa att den berörda personen har upphört att vara eller aldrig har varit flykting enligt punkt 1 i den här artikeln.

3. Medlemsstaterna ska återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller statslös persons flyktingstatus om de berörda medlemsstaterna efter beviljandet av flyktingstatus fastställer att vederbörande

- a) inte skulle ha ansetts som eller inte kan anses vara flykting i enlighet med artikel 12,
- b) har förvrängt eller utelämnat fakta, inklusive användning av falska handlingar, och detta varit avgörande för beviljandet av flyktingstatus.

4. Medlemsstater får återkalla, upphäva eller vägra att förnya status som beviljats en flykting av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ om

- a) det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller
- b) vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.

5. I de situationer som beskrivs i punkt 4 får medlemsstaterna besluta att inte bevilja status för en flykting om ett sådant beslut ännu inte har fattats.

6. Personer som omfattas av punkt 4 eller 5 ska ha de rättigheter som anges i eller som liknar dem som anges i artiklarna 3, 4, 16, 22, 31, 32 och 33 i Genèvekonventionen om de befinner sig i medlemsstaten.

KAPITEL V

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SUBSIDIÄRT SKYDD

Artikel 15

Allvarlig skada

Allvarlig skada utgörs av

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

Artikel 16

Upphörande

1. En tredjelandsmedborgare eller en statslös person ska inte längre anses uppfylla kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, då de omständigheter som ledde till att status som subsidiärt skyddsbehövande beviljades inte längre föreligger, eller har ändrats i sådan grad att skydd inte längre behövs.

2. Vid beaktande av punkt 1 ska medlemsstaterna ta hänsyn till om omständigheterna har ändrats så väsentligt och varaktigt att personen som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande inte längre är utsatt för en verklig risk för allvarlig skada.

3. Punkt 1 ska inte tillämpas på personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande och som kan återropa tungt vägande skäl grundade på tidigare allvarlig skada för att inte vilja begagna sig av det lands skydd vari han eller hon är medborgare eller, om det är fråga om en statslös person, det land där han eller hon tidigare hade sin varaktiga vistelseort.

Artikel 17

Undantag

1. En tredjelandsmedborgare eller en statslös person uppfyller inte kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande om det finns synnerliga skäl för att anse att

- a) han eller hon har förövat ett brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,
- b) han eller hon har förövat ett allvarligt brott,
- c) han eller hon har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga,
- d) han eller hon utgör en fara för samhället eller säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig.

2. Punkt 1 gäller personer som anstiftar eller på annat sätt deltar i förövat av de brott eller gärningar som nämns däri.

3. Medlemsstaterna får besluta att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person inte uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande om vederbörande innan han eller hon fick tillträde till den berörda medlemsstaten har begått ett eller flera brott som inte omfattas av punkt 1, men som skulle ha gett fängelsestraff om de hade begåtts i den berörda medlemsstaten, och han eller hon lämnade sitt ursprungsland endast för att undvika påföljder för dessa brott.

KAPITEL VI

STATUS SOM SUBSIDIÄRT SKYDDSBEHÖVANDE

Artikel 18

Beviljande av status som subsidiärt skyddsbehövande

Medlemsstaterna ska bevilja en tredjelandsmedborgare eller en statslös person status som subsidiärt skyddsbehövande om han eller hon uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande enligt kapitlet II och V.

Artikel 19

Återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya status som subsidiärt skyddsbehövande

1. När det gäller ansökningar om internationellt skydd som lämnats efter ikraftträdandet av direktiv 2004/83/EG ska medlemsstaterna återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons status som subsidiärt skyddsbehövande som beviljats av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ om vederbörande inte längre uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande enligt artikel 16.

2. Medlemsstaterna får återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons status som subsidiärt skyddsbehövande som beviljats av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ om han eller hon, efter det att status som subsidiärt skyddsbehövande beviljats, inte längre uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med artikel 17.3.

3. Medlemsstaterna ska återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons status som subsidiärt skyddsbehövande om

a) han eller hon efter beviljandet av status som subsidiärt skyddsbehövande inte borde ha betecknats som eller inte längre uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med artikel 17.1 och 17.2,

b) han eller hon har förvrängt eller utelämnat fakta, inklusive användning av falska handlingar, och detta varit avgörande för att bevilja status som subsidiärt skyddsbehövande.

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

2. Detta kapitel ska tillämpas på både flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, om inte något annat anges.

3. Vid genomförandet av detta kapitel ska medlemsstaterna beakta situationen för utsatta personer, till exempel underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer med mentala störningar och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

4. Punkt 3 ska endast gälla de personer som man finner har särskilda behov efter en individuell bedömning av deras situation.

5. Medlemsstaterna ska i första hand se till barnets bästa vid genomförandet av de bestämmelser i detta kapitel som rör underåriga.

Artikel 21

Skydd mot avvísning

1. Medlemsstaterna ska i enlighet med sina internationella förpliktelser respektera principen om *non-refoulement*.

2. Om det inte är förbjudet enligt de internationella förpliktelser som avses i punkt 1 får medlemsstaterna avvisa en flykting, vare sig denne formellt erkänts eller ej, om

a) det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller

b) vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.

3. Medlemsstaterna får återkalla, upphäva eller vägra att förnya eller bevilja ett uppehållstillstånd för en flykting om han eller hon omfattas av punkt 2.

Artikel 22

Information

Medlemsstaterna ska, så snart som möjligt efter det att flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande beviljats, ge personer som är berättigade till internationellt skydd tillgång till information på ett språk som de förstår eller rimligen kan förväntas förstå om de rättigheter och skyldigheter som är förbundna med den statusen.

KAPITEL VII

INNEBÖRDEN AV INTERNATIONELLT SKYDD

Artikel 20

Allmänna bestämmelser

1. Detta kapitel ska inte påverka de rättigheter som följer av Genèvekonventionen.

*Artikel 23***Sammanhållning av familjer**

1. Medlemsstaterna ska se till att familjen hålls samlad.
2. Medlemsstaterna ska se till att familjemedlemmar till den person som har beviljats internationellt skydd, och som för egen del inte uppfyller kraven för att erhålla sådant skydd, får ansöka om de förmåner som avses i artiklarna 24–35 i enlighet med nationella förfaranden och i den mån detta överensstämmer med familjemedlemmens personliga rättsliga status.
3. Punkterna 1 och 2 ska inte vara tillämpliga om familjemedlemmen undantas eller skulle undantas från internationellt skydd enligt kapitlen III och V.
4. Trots vad som sägs i punkterna 1 och 2 får medlemsstaterna vägra, inskränka eller återkalla förmånerna med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen.
5. Medlemsstaterna får besluta att denna artikel även ska gälla andra nära släktingar som levde tillsammans som en del av familjen vid tidpunkten för avfärden från ursprungslandet, och som då för sin försörjning var helt eller delvis beroende av den person som beviljats internationellt skydd.

*Artikel 24***Uppehållstillstånd**

1. Så snart som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats, ska medlemsstaterna till de personer som innehar flyktingstatus utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 21.3.

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 23.1 kan det uppehållstillstånd som ska utfärdas till familjemedlemmarna till de personer som innehar flyktingstatus vara giltigt i mindre än tre år och vara förnybart.

2. Så snart som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats ska medlemsstaterna till de personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande och deras familjemedlemmar utfärda ett förnybart uppehållstillstånd som ska gälla i minst ett år och, om det förnyas, i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

*Artikel 25***Resedokument**

1. Medlemsstaterna ska till personer som innehar flyktingstatus utfärda resedokument i den form som anges i bilagan till Genèvekonventionen, för resor utanför deras territorier, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.
2. Medlemsstaterna ska till personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande och som inte kan få ett nationellt pass, utfärda dokument som gör det möjligt för dem att resa utanför deras territorium, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

*Artikel 26***Tillträde till arbetsmarknaden**

1. Medlemsstaterna ska ge personer som beviljats internationellt skydd rätt att vara anställda eller bedriva verksamhet som egenföretagare, med förbehåll för de bestämmelser som allmänt tillämpas för yrket och för anställning i offentlig tjänst, omedelbart efter det att skyddet har beviljats.
2. Medlemsstaterna ska se till att personer som beviljats internationellt skydd erbjuds aktiviteter såsom arbetsmarknadsrelaterad utbildning för vuxna, yrkesutbildning, inklusive fortbildningskurser för uppdatering av yrkeskunskaper, arbetsplatspraktik och rådgivningstjänster som tillhandahålls av arbetsförmedlingar på likvärdiga villkor som egna medborgare.
3. Medlemsstaterna ska sträva efter att underlätta för personer som beviljats internationellt skydd att få fullständig tillgång till sådan verksamhet som avses i punkt 2.
4. Gällande lagstiftning i medlemsstaterna om ersättning, tillgång till sociala trygghetssystem såsom anställd eller egenföretagare samt övriga anställningsvillkor ska tillämpas.

*Artikel 27***Tillträde till utbildning**

1. Medlemsstaterna ska fullt ut ge alla underåriga som har beviljats internationellt skydd tillträde till utbildningssystemet på samma villkor som egna medborgare.
2. Medlemsstaterna ska ge vuxna som har beviljats internationellt skydd tillträde till utbildningssystemet, fortbildning och omskolning, på samma villkor som tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i medlemsstaten.

*Artikel 28***Tillgång till förfaranden för erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis**

1. Medlemsstaterna ska se till att personer som har beviljats internationellt skydd behandlas på samma sätt som egna medborgare i samband med gällande förfaranden för erkännande av utländska akademiska eller yrkesmässiga examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis.

2. Medlemsstaterna ska sträva efter att underlätta för personer som har beviljats internationellt skydd och som inte kan styrka sina kvalifikationer att få fullständig tillgång till lämpliga system för bedömning, validering och godkännande av deras tidigare utbildning. Alla eventuella sådana åtgärder ska vara förenliga med artiklarna 2.2 och 3.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer⁽¹⁾.

*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.

*Artikel 30***Hälso- och sjukvård**

1. Medlemsstaterna ska se till att personer som beviljats internationellt skydd har tillträde till hälso- och sjukvård på samma villkor som medborgare i den medlemsstat som har beviljat sådant skydd.

2. Medlemsstaterna ska, på samma villkor som för medborgare i den medlemsstat som har beviljat skydd, ge lämplig hälso- och sjukvård, inklusive behandling av mentala störningar när så behövs, till personer som har beviljats internationellt skydd och som har särskilda behov, till exempel gravida kvinnor, personer med funktionshinder, personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld eller underåriga som varit utsatta för någon form av övergrepp, försummelse, utnyttjande, tortyr eller

grym, omänsklig och förnedrande behandling eller som har drabbats av väpnade konflikter.

*Artikel 31***Ensamkommande barn**

1. Så snabbt som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats, ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att se till att ensamkommande barn företräds av en förmyndare eller vid behov av en organisation som är ansvarig för underårigas vård och välbefinnande, eller av varje annan form av lämplig representation, inbegripet den som grundas på lagstiftning eller ett rättsligt avgörande.

2. Medlemsstaterna ska vid genomförandet av detta direktiv se till att den underåriges behov tillgodoses på ett korrekt sätt av den förmyndare eller företrädare som utsetts. De behöriga myndigheterna ska göra regelbundna utvärderingar av detta.

3. Medlemsstaterna ska se till att ensamkommande barn placeras antingen

a) hos vuxna släktingar, eller

b) i en fosterfamilj, eller

c) i förläggningar som utformats särskilt för att ta emot underåriga, eller

d) i andra typer av inkvartering som är lämpliga för underåriga.

I detta sammanhang ska barnets åsikter beaktas i förhållande till dess ålder och mognad.

4. Så långt det är möjligt ska syskon hållas samman, med beaktande av den berörde underåriges bästa, särskilt hans eller hennes ålder och mognad. Ensamkommande barn ska byta inkvartering så sällan som möjligt.

5. Om ett ensamkommande barn beviljas internationellt skydd och spårningen av hans eller hennes familjemedlemmar inte redan har påbörjats, ska medlemsstaterna börja spåra dem så snabbt som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats, och i detta sammanhang värna om den underåriges bästa. Om spårningen redan har påbörjats ska medlemsstaterna om lämpligt fortsätta spårningsarbetet. Om den underåriges liv eller integritet hotas, eller nära släktingars, särskilt om dessa är kvar i ursprungslandet, är det viktigt att se till att insamling, behandling och spridning av uppgifter om dessa personer sker konfidentiellt.

6. Personer som arbetar med ensamkommande barn ska ha fått och fortsätta att få lämplig utbildning om barnens behov.

⁽¹⁾ EUT L 255, 30.9.2005, s. 22.

*Artikel 32***Tillgång till bostad**

1. Medlemsstaterna ska se till att personer som beviljats internationellt skydd har tillgång till bostad på likvärdiga villkor som för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom deras territorium.

2. Om medlemsstaterna tillåter en nationell utplaceringspraxis för personer som beviljats internationellt skydd, ska de sträva efter att genomföra en politik som syftar till att förebygga diskriminering av personer som beviljats internationellt skydd och till att garantera lika möjligheter när det gäller tillgång till bostad.

*Artikel 33***Rätt till fri rörlighet inom medlemsstaten**

Medlemsstaterna ska tillåta fri rörlighet inom sina territorier för personer som har beviljats internationellt skydd på samma villkor och med samma begränsningar som för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom deras territorium.

*Artikel 34***Tillgång till integrationsfrämjande åtgärder**

För att underlätta integrationen i samhällslivet av personer som har beviljats internationellt skydd ska medlemsstaterna säkerställa tillgång till sådana integrationsprogram som de finner lämpliga för att ta hänsyn till de särskilda behoven för personer som innehar flyktingstatus eller subsidiär skyddsstatus, eller skapa villkor som säkerställer tillgång till sådana program.

*Artikel 35***Återvandring**

Medlemsstaterna får ge bidrag till personer som har beviljats internationellt skydd och som vill återvända.

KAPITEL VIII

ADMINISTRATIVT SAMARBETE*Artikel 36***Samarbete**

Medlemsstaterna ska utse en nationell kontaktpunkt och meddela dennas adress till kommissionen. Kommissionen ska i sin tur vidarebefordra uppgifterna till övriga medlemsstater.

Medlemsstaterna ska i samarbete med kommissionen vidta alla lämpliga åtgärder för att inrätta ett direkt samarbete, som även omfattar utbyte av information mellan behöriga myndigheter.

*Artikel 37***Personal**

Medlemsstaterna ska se till att myndigheter och andra organisationer som ansvarar för att genomföra detta direktiv har fått tillräcklig utbildning och att de ska vara bundna av tystnadsplikt enligt den nationella lagstiftningen när det gäller alla uppgifter som de får kännedom om i samband med sitt arbete.

KAPITEL IX

SLUTBESTÄMMELSER*Artikel 38***Rapporter**

1. Senast den 21 juni 2015 ska kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv och vid behov föreslå eventuella ändringar. Sådana förslag till ändringar ska i första hand avse artiklarna 2 och 7. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna all information som behövs för att utarbeta rapporten senast den 21 december 2014.

2. Efter det att rapporten överlämnats ska kommissionen minst en gång vart femte år rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv.

*Artikel 39***Införlivande**

1. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 och 35 senast den 21 december 2013. De ska genast översända texten till dessa bestämmelser till kommissionen.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. De ska också innehålla en uppgift om att hänvisningar i befintliga lagar och andra författningar till det direktiv som upphävts genom detta direktiv ska anses som hänvisningar till detta direktiv. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras och om hur uppgiften ska formuleras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de viktigaste bestämmelserna i nationell lagstiftning som omfattas av detta direktiv.

*Artikel 40***Upphävande**

För de medlemsstater som är bundna av det här direktivet ska direktiv 2004/83/EG upphävas med verkan från och med den 21 december 2013 dock utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter när det gäller tidsfristen för införlivande i nationell lagstiftning av det direktiv som anges i bilaga I del B.

För de medlemsstater som är bundna av det här direktivet ska hänvisningar till det upphävda direktivet anses som hänvisningar till det här direktivet och ska läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilaga II.

*Artikel 41***Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artiklarna 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 och 35 ska tillämpas från och med den 22 december 2013. De ska genast översända texten till dessa bestämmelser till kommissionen.

*Artikel 42***Adressater**

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdat i Strasbourg den 13 december 2011.

På Europaparlamentets vägnar

J. BUZEK

Ordförande

På rådets vägnar

M. SZPUNAR

Ordförande

BILAGA I

DEL A

Upphävt direktiv

(som det hänvisas till i artikel 40)

Rådets direktiv 2004/83/EG

(EUT L 304, 30.9.2004, s. 12)

DEL B

Frist för införlivande i nationell rätt

(som det hänvisas till i artikel 39)

Direktiv	Införlivandefrist
2004/83/EG	10 oktober 2006

BILAGA II

Jämförelsetabell

Direktiv 2004/83/EG	Föreliggande direktiv
Artikel 1	Artikel 1
Artikel 2, inledningsfrasen	Artikel 2, inledningsfrasen
Artikel 2 a	Artikel 2 a
—	Artikel 2 b
Artikel 2 b–g	Artikel 2 c–h
—	Artikel 2 i
Artikel 2 h	Artikel 2 j första och andra strecksatsen
—	Artikel 2 j tredje strecksatsen
—	Artikel 2 k
Artikel 2 i	Artikel 2 l
Artikel 2 j	Artikel 2 m
Artikel 2 k	Artikel 2 n
Artikel 3	Artikel 3
Artikel 4	Artikel 4
Artikel 5	Artikel 5
Artikel 6	Artikel 6
Artikel 7	Artikel 7
Artikel 8.1–8.2	Artikel 8.1–8.2
Artikel 8.3	—
Artikel 9	Artikel 9
Artikel 10	Artikel 10
Artikel 11.1–11.2	Artikel 11.1–11.2
—	Artikel 11.3
Artikel 12	Artikel 12
Artikel 13	Artikel 13
Artikel 14	Artikel 14
Artikel 15	Artikel 15
Artikel 16.1–16.2	Artikel 16.1–16.2
—	Artikel 16.3
Artikel 17	Artikel 17
Artikel 18	Artikel 18
Artikel 19	Artikel 19
Artikel 20.1–20.5	Artikel 20.1–20.5
Artikel 20.6–20.7	—

Direktiv 2004/83/EG	Föreliggande direktiv
Artikel 21	Artikel 21
Artikel 22	Artikel 22
Artikel 23.1	Artikel 23.1
Artikel 23.2 första stycket	Artikel 23.2
Artikel 23.2 andra stycket	—
Artikel 23.2 tredje stycket	—
Artikel 23.3–23.5	Artikel 23.3–23.5
Artikel 24.1	Artikel 24.1
Artikel 24.2	Artikel 24.2
Artikel 25	Artikel 25
Artikel 26.1–26.3	Artikel 26.1–26.3
Artikel 26.4	—
Artikel 26.5	Artikel 26.4
Artikel 27.1–27.2	Artikel 27.1–27.2
Artikel 27.3	Artikel 28.1
—	Artikel 28.2
Artikel 28.1	Artikel 29.1
Artikel 28.2	Artikel 29.2
Artikel 29.1	Artikel 30.1
Artikel 29.2	—
Artikel 29.3	Artikel 30.2
Artikel 30	Artikel 31
Artikel 31	Artikel 32.1
—	Artikel 32.2
Artikel 32	Artikel 33
Artikel 33	Artikel 34
Artikel 34	Artikel 35
Artikel 35	Artikel 36
Artikel 36	Artikel 37
Artikel 37	Artikel 38
Artikel 38	Artikel 39
—	Artikel 40
Artikel 39	Artikel 41
Artikel 40	Artikel 42
—	Bilaga I
—	Bilaga II

Sammanfattning av departementspromemorian Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet (Ds 2013:72)

I denna promemoria behandlas genomförandet i svensk rätt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning)¹.

I promemorian föreslås att det ska anges i lag vilka aktörer som kan erbjuda skydd mot förföljelse och annan sådan behandling som utgör grund för skyddsbehov, samt att sådant skydd måste vara effektivt. Vidare föreslås att det ska förtydligas att skyddsbehövande i vissa fall inte ska upphöra att vara skyddsbehövande, även om förutsättningarna för ett upphörande är uppfyllda.

Det föreslås också att föräldrar till ogifta barn som är skyddsbehövande eller någon annan vuxen som har trätt i förälders ställe ska ha rätt till uppehållstillstånd, under förutsättning att de ankommit till Sverige samtidigt som barnet.

Vidare föreslås att när tidsbegränsade uppehållstillstånd förnyas för skyddsbehövande eller deras familjemedlemmar ska giltighetstiden vara minst två år, samt att alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som huvudregel ska ha rätt att få ett främlingspass om de inte kan få ett nationellt pass.

¹ EUT L 337, 20.12.2011, s. 9 (Celex 32011L0095).

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om utlänningslagen (2005:716) att 4 kap. 1–2 a, 5 och 5 a §§ samt 5 kap. 1, 3 och 18 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.**1 §²**

Med flykting avses i denna lag en utlänning som

– befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och

– inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Vad som sägs i första stycket gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse från enskilda och inte kan antas bli erbjuden ett effektivt skydd. Vid bedömningen av om skydd erbjuds ska endast beaktas skydd som ges av staten eller parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium.

Som flykting ska även anses en utlänning som är statslös och som

– av samma skäl som anges i första stycket befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och

– inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit.

Första och andra styckena gäller även för en utlänning som är statslös och som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Av 2 b § följer att en utlänning som omfattas av denna paragraf i vissa fall är utesluten från att anses som flykting.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning) (EUT L 337, 20.12.2011, s. 9, Celex 32011L0095).

² Senaste lydelse 2009:1542.

2 §³

Med alternativt skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att

1. det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och

2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd.

Första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som där avses eller om *dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda.*

Vad som sägs i första stycket gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som där avses eller om utlänningen löper sådan risk genom handlingar från enskilda och inte kan antas bli erbjuden ett effektivt skydd. Vid bedömningen av om skydd erbjuds ska endast beaktas skydd som ges av staten eller parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium.

Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Av 2 c § följer att en utlänning som omfattas av denna paragraf i vissa fall är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande.

2 a §⁴

Med övrig skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 och 2 §§ befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller

2. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

Första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som där avses eller om *dessa inte*

Vad som sägs i första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som där avses eller om

³ Senaste lydelse 2009:1542.

⁴ Senaste lydelse 2009:1542.

kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda.

utlänningen löper sådan risk genom handlingar från enskilda och inte kan antas bli erbjuden ett effektivt skydd. Vid bedömningen av om skydd erbjuds ska endast beaktas skydd som ges av staten eller parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium.

Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Av 2 c § följer att en utlänning som omfattas av denna paragraf i vissa fall är utesluten från att anses som övrig skyddsbehövande.

5 §⁵

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.

5 a §⁶

En utlänning upphör att vara alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande, om de omständigheter som medförde att han eller hon bedömdes som skyddsbehövande inte längre föreligger eller har ändrats i sådan omfattning att skydd inte längre behövs. Vid bedömningen ska endast väsentliga och bestående förändringar beaktas.

⁵ Senaste lydelse 2009:1542.

⁶ Senaste lydelse 2009:1542.

Första stycket gäller dock inte en utlänning som är alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande och 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.

5 kap.

1 §⁷

Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Upphållstillstånd får dock vägras en flykting om han eller hon

1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller

2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara permanent eller gälla i minst tre år. Detta gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket får dock inte ha en kortare giltighetstid än ett år.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara permanent eller gälla i minst tre år. Detta gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket får dock inte ha en kortare giltighetstid än ett år. *Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas enligt första stycket, ska det tillståndet gälla i minst två år.*

3 §⁸

Upphållstillstånd ska, om inte annat följer av 17–17 b §§, ges till

1. en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

2. ett utländskt barn som är ogift och

⁷ Senaste lydelse 2009:1542.

⁸ Senaste lydelse 2009:1542.

a) har en förälder som är bosatt, eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning, i Sverige, eller,

b) har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt, eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning, i Sverige,

3. ett utländskt barn som är ogift och som har adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

– har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

– gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller

– gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, och

4. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten.

3. ett utländskt barn som är ogift och som har adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

– har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

– gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller

– gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

4. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten, och

5. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande, eller annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, om utlänningen ankommit till Sverige samtidigt som barnet.

När en ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett beslut om adoption som har meddelats av svensk domstol, ska den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd.

Upphållstillstånd enligt denna paragraf ska gälla minst ett år. Upphållstillstånd som beviljas ett ogift barn enligt första stycket 2 b

Upphållstillstånd enligt denna paragraf ska gälla minst ett år. Upphållstillstånd som beviljas ett ogift barn enligt första stycket 2 b

ska gälla för samma tid som förälderns uppehållstillstånd.

ska gälla för samma tid som förälderns uppehållstillstånd. *Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som med stöd av första stycket 1, 2, 4 eller 5 har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en skyddsbehövande, ska tillståndet gälla i minst två år.*

18 §⁹

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Det som föreskrivs i första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller annan skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

4. utlänningen kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–3 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,

6. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som med stöd av 10 § har beviljats en utlänning i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket,

7. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som med stöd av 10 § har beviljats en utlänning i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket,

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,

8. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a eller 15 d §,

8. utlänningen med stöd av 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och antingen slutfört studier som

9. utlänningen med stöd av 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och antingen slutfört studier som

⁹ Senaste lydelse 2013:648.

motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning, eller

9. det annars finns synnerliga skäl.

motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning, eller

10. det annars finns synnerliga skäl.

Det som föreskrivs i första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 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.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a och 20 §§ samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18–20 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över departementspromemorian Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet (Ds 2013:72) avgetts av Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Luleå, Justitiekanslern, Domstolsverket, Migrationsverket, Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Diskrimineringsombudsmannen (DO), Barnombudsmannen, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL), Rädda Barnen, Sveriges kristna råd, Svenska kyrkan, Svenska Röda Korset, UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna (UNHCR).

Följande instanser har inbjudits men avstått från att yttra sig:
Riksdagens ombudsmän.

Följande instanser har erbjudits att lämna yttrande men inte inkommit med något: Sveriges advokatsamfund, Amnesty International – Svenska sektionen, Caritas Sverige, ECPAT Sverige, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR), Judiska centralrådet, Riksföreningen Gode män Vårdnadshavare, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Sveriges Muslimska råd, UNICEF.

Därutöver har även Kriminalvården inkommit med yttrande.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-06-09

Närvarande: F.d. justitierådet Leif Thorsson samt justitieråden Gudmund Toijer och Olle Stenman.

Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet

Enligt en lagrådsremiss den 28 maj 2014 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rätts-sakkunniga Helena Tyni.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

5 kap. 3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person i Sverige. Enligt den föreslagna femte punkten i första stycket kan det vara fråga om anknytning till ”ett ogift utländskt barn” som är flykting eller annan skyddsbehövande. Uttrycket ligger nära det som används i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Som familjemedlemmar räknas i direktivet bl.a. ”[u]nderåriga barn [...] på villkor att de är ogifta ...” (artikel 2 j). Uttrycket förekommer också sedan tidigare i utlänningslagen.

Det använda uttryckssättet väcker dock vissa frågor mot bakgrund inte minst av den nyligen överlämnade propositionen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap och de allmänna betänkligheter mot barnäktenskap som uttrycks där (prop. 2013/14:208, jfr bet. 2013/14:JuU30).

Med barn avses i utlänningslagen en person som är under 18 år (1 kap. 2 §). I den föreslagna bestämmelsen och även på andra ställen i lagen knyts alltså vissa rättsverkningar till barnäktenskap.

Enligt 1 kap. 8 a § lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap gäller som huvudregel att utländska äktenskap inte erkänns i Sverige, om det vid tidpunkten för äktenskapets ingående skulle ha funnits hinder mot det enligt svensk lag och minst en av parterna var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige. Möjligheten att ändå erkänna ett sådant äktenskap begränsas genom att det nuvarande rekvisitet särskilda skäl i propositionen föreslås bli skärpt till ett krav på synnerliga skäl. Det måste därför i en kommande proposition i detta ärende klargöras hur utlänningslagen ska tolkas och tillämpas i dessa fall och när utlänningslagen i en situation som omfattas av bestämmelsen i 1904 års lag ska betraktas som gift eller ogift i utlänningslagens mening.

Det har visserligen ansetts föra för långt att vägra godta ett barnäktenskap som ingåtts vid en tidpunkt då det inte fanns skäl för parterna att ta de svenska normerna i beräkning (a.prop. s. 28). Men detta gäller alltså inte t.ex. om två ungdomar med ursprung i landet X, som förutsätts tillåta barnäktenskap, ingår äktenskap under vistelse i X. Den ena maken, 17 år, antas vara bosatt i Sverige sedan åtskillig tid och därmed ha anledning att ta svenska normer i beräkning; den andra maken, 15 år, antas sedan födelsen vara bosatt i X och efter vigseln vilja få uppehållstillstånd i Sverige med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 om tillstånd genom anknytning till en make här i landet. 15-åringen är alltså ett barn som är gift i ett äktenskap som enligt 1 kap. 8 a § 1904 års lag inte erkänns i Sverige, om det inte finns synnerliga skäl. Enligt vad som uttalas i a.prop. s. 28 f. och 136 är utrymmet för att erkänna äktenskapet i det närmaste obefintligt. Upphållstillstånd kan alltså inte ges till den maken med stöd av den angivna bestämmelsen. Det är tveksamt om situationen täcks av den kompletterande bestämmelsen i 5 kap. 3 a § första stycket 1, eftersom parterna inte kan ingå äktenskap förrän betydligt senare och frågan inte heller är om att *inleda* ett samboförhållande.

I andra fall – alltså t.ex. där anknytning till Sverige saknas – kommer ett utländskt äktenskap att under vissa förutsättningar erkännas i Sverige, trots att inte båda makarna har fyllt 18 år. Detta synes leda till att anknytningen mellan barn och föräldrar förlorar sin betydelse enligt den aktuella bestämmelsen i utlänningslagen och inte kan åberopas som grund för ett uppehållstillstånd fastän barnet är under 18 år (jämför också 5 kap. 3 § första stycket 2–4). Det finns anledning att under det fortsatta lagstiftningsarbetet klargöra vilka rättsverkningar – som i vissa situationer kan vara till den enskildes nackdel – som knyts till äktenskap där den ena maken eller båda makarna är under 18 år och sålunda är barn i utlänningslagens mening. Att märka är då att det omarbetade skyddsgrundsdirektivet innehåller miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver ett internationellt skydd. Direktivets familjebegrepp behöver därför inte vara ensamt utslagsgivande.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 augusti 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden
Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Borg, Billström, Adelson
Liljeroth, Björling, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-
Svärd, Hatt, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Billström

Regeringen beslutar proposition 2013/14:248 Genomförande av det
omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
Utlänningslagen (2005:716)		32011L0095
