

# Normativa grunder för en human flyktingpolitik

Underlag till kommittén om den framtida svenska  
migrationspolitiken

*Clara Sandelind*

28/5/2020



The  
University  
Of  
Sheffield.

LEVERHULME  
TRUST \_\_\_\_\_

**Om författaren:** Clara Sandelind är doktor i statsvetenskap vid the University of Sheffield. Hennes huvudsakliga forskningsområde är inom politisk teori, med fokus på invandring, asyl och nationalism. Detta underlag baseras på forskning finansierad genom ett Leverhulme Trust Early Career Fellowship.

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| Sammanfattning .....                            | 3  |
| Direktivets principer .....                     | 5  |
| Migrationspolitikens etiska utgångpunkter ..... | 6  |
| 1. Humanitet .....                              | 8  |
| 2. Effektivitet .....                           | 13 |
| 3. Långsiktighet .....                          | 15 |
| 4. Integration .....                            | 17 |

## Sammanfattning

De huvudsakliga policyrekommendationerna är:

1. PUT bör vara regel. Åtskillnad kan göras mellan konventionsflyktingar, alternativt skyddsbehövande och humanitära skäl, men det bör alltid finnas möjlighet att inom en kortare tid, till exempel två år, få permanent uppehållstillstånd och detta bör inte villkors med språk- kunskaps- eller försörjningskrav. Rätten till en stabil tillvaro är fundamental för möjligheten att leva ett fritt och värdigt liv, samt positivt för integrationen. Skillnaderna i långvarigt skyddsbehov mellan olika kategorier av flyktingar är i praktiken, och därmed också etiskt, små.
2. Inget försörjningskrav eller tidsgräns för ansökan om familjeåterförening. Detta är inte förenligt med grundläggande rättigheter, möjligheten att leva ett värdigt liv samt ambitionen att förbättra integrationen. Ingen åtskillnad bör göras på grund av skyddsskäl, då rätten till familjeliv är oberoende av anledningen till flykten.
3. Bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl. En grundläggande humanitär princip är att människor vars grundläggande rättigheter hotas måste få skydd. När människor saknar detta skydd undermineras även legitimiteten i det internationella systemet av suveräna stater, vilket bygger på antaganden att mänskliga rättigheter och statlig suveränitet går att förena. Personer som inte kan kategoriseras som konventionsflyktingar eller alternativt skyddsbehövande, men vars grundläggande rättigheter inte kan anses vara säkrade, bör också kunna beviljas uppehållstillstånd.

Dessa rekommendationer grundar sig framförallt i principen om att en *human* och *effektiv* migrationspolitik måste grunda sig i en ambition att åtgärda de skador flykt åsamkar och som hindrar flyktingar från att leva ett värdigt liv. Till dessa skador hör framförallt avsaknad av skydd av mänskliga rättigheter, förlust av en social värld och en stabil tillvaro som möjliggör för planer, samt, för en del flyktingar, förlust av effektivt medborgarskap. Det bör understrykas hur oerhört allvarligt det är, från ett etiskt perspektiv, att försätta en människa i ett långvarigt tillstånd av instabilitet genom tillfälliga uppehållstillstånd (TUT), villkorade permanenta uppehållstillstånd (PUT) eller familjeseparation. Den som tvingas på flykt tvingas in i en enormt osäker tillvaro, där hem, ibland familj och hela ens sociala och politiska kontext gått förlorad. Flyktingpolitiken måste syfta till att återställa denna tillvaro så gott det går för att möjliggöra till uppbyggnad av ett värdigt liv. Politiken bör inte bidra till att spä på osäkerheten.

Utöver detta finns det starkt forskningsunderlag för att TUT och familjeseparation försämrar psykisk ohälsa och därmed också *integrationen*. Vidare påpekas i detta underlag att en *långsiktig* politik måste verka för att även den regionala och globala flyktingpolitiken blir mer human och effektiv, bland annat genom att föregå med gott exempel och inte bidra till ett "race to the bottom". Det moraliska ansvar Sverige har gentemot flyktingar kan inte mätas mot andra länders (mer restriktiva) politik.

## Direktivets principer

Detta underlag innehåller rekommendationer till den parlamentariska migrationskommitténs som bygger på forskning om vilka normativa principer som bör styra ett lands flyktingpolitik.<sup>1</sup> Då kommittén är ålagd att ta fram en politik som är långsiktigt hållbar är de etiska frågorna av stor betydelse. Det finns en bred forskningslitteratur om vilka normativa principer som bör ligga till grund för nationell, regional och globala flyktingpolitik, vilken kan ge vägledning till kommitténs arbete. I detta underlag kommer direktiven för kommitténs arbete att vara utgångspunkten. De principer som direktiven framhåller diskuteras utifrån forskningslitteraturen, framförallt den som rör de etiska fundamenten i nationell och global flyktingpolitik.

Kommitténs direktiv inleds på följande vis:

Migrationspolitiken ska vara human, rättssäker och effektiv. Den ska säkerställa att individuella skyddsskäl beaktas vid ansökningar om asyl och att Sveriges internationella åtaganden respekteras, t.ex. de som följer av FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Migrationspolitiken ska svara mot samhällets behov av att i god tid kunna planera för grundläggande samhällsservice till personer som bosätter sig i Sverige och att dessa individer ges goda förutsättningar att etablera sig i landet. Den ska i en

---

<sup>1</sup> En kort kommentar om terminologi: Inom svensk och internationell lagstiftning görs ofta skillnad på flyktingar, ibland kallade konventionsflyktingar, och alternativt skyddsbehövande. Flyktingar är de som faller inom ramen för FN:s Flyktingkonvention, vilken fokuserar på utsatthet av eller hot om förföljelse. Skyddsbehövande är de som behöver fly av mer allmänna skäl, som krig och konflikt. Denna distinktion varierar dock. I OAU:s Flyktingkonvention definieras till exempel flyktingar, utöver de som hotas av förföljelse enligt FN:s Flyktingkonvention, som "every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality" (Artikel 1.2). Forskningen om flykting- och asylpolitik inom politisk teori brukar därför tala om flyktingar mer allmänt som människor som tvingas fly därför att deras stat inte längre kan garantera grundläggande mänskliga rättigheter. Det som är viktigt att komma ihåg att den definition som återfinns i svensk och internationell lagstiftning inte nödvändigtvis motsvarar en etiskt försvarbar definition. Vidare refereras här till migrationspolitik och flyktingpolitik då samma policy åsyftas. Kommittén är ålagd att ta fram förslag för Sveriges framtida migrationspolitik, men huvudpolicyerna rör enbart flyktingpolitiken. Den forskning som hänvisas till här rör även den enbart flyktingpolitik (med en bred definition av vem som är flykting).

föränderlig omvärld minska behovet av tillfälliga lösningar och säkerställa en permanent ordning med ett brett stöd i den svenska riksdagen.

Vi kan här utläsa ett antal grundläggande principer för den politik som kommittén ska ge förslag på. Utöver att politiken ska vara human (1), rättssäker (2) och effektiv (3), framhålls att internationella åtaganden måste respekteras (4), behovet av långsiktighet (5) samt påverkan på integrationen (6). Detta underlag fokuserar på att utröna vad principerna (1), (3), (5) och (6) innebär utifrån den normative forskningen. Rättssäkerhet och respekt för internationella åtaganden är minst lika viktiga principer, men ligger lite närmare den juridiska forskningen och kommer därmed inte att diskuteras i större utsträckning här. Nedan diskuteras vad de fyra principerna humanitet, effektivitet, långsiktighet och positiv påverkan på integration, innebär för Sverige framtida migrationspolitik.

### **Migrationspolitikens etiska utgångspunkter**

För att tolka vad direktivets normativa principer innebär konkret kan vi vända oss till forskningsfältet om flyktingetik. Här finns en pluralitet av normativa teorier om de principer som ligger till grund för staters skyldigheter gentemot flyktingar, vilka i de flesta fall är komplimenterande snarare än ömsesidigt uteslutande. Kombinerade ger de oss en god bild av vad en human, effektiv och långsiktig migrationspolitik, som är positiv för integration, bör innebära.

Det första perspektivet är grundat i *humanitära* principer. Utgångspunkten är att flyktingar är personer som befinner sig i en nödsituation på grund av att deras mänskliga rättigheter antingen kränks, hotas att kränkas eller av andra anledningar inte skyddas.<sup>2</sup> Enligt detta synsätt är det centralt att mänskliga rättigheter kränks, inte varför. Det görs alltså ingen principiell skillnad mellan personer som förföljs, och därmed klassas som flyktingar enligt Flyktingkonventionen, och de vars mänskliga rättigheter kränks på grund av till exempel krig eller klimatförändringar.<sup>3</sup> Enligt det humanitära synsättet har alla stater ett gemensamt ansvar att säkerställa att alla individers mänskliga rättigheter skyddas och flyktingpolitikens huvudsakliga mål måste vara att återställa skyddet av mänskliga rättigheter. Den humanitära

---

<sup>2</sup> Miller, D. (2016), *Strangers in Our Midst: The Political Philosophy of Immigration*, Harvard University Press., Carens, J. (2015), *The Ethics of Immigration*, Oxford University Press. Betts, A. and Collier, P. (2017), *Refuge: Rethinking Refugee Policy in a Changing World*, Oxford University Press

<sup>3</sup> Gibney, M. (2015), 'Refugees and justice between states' *European Journal of Political Theory* (14) 4: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1474885115585325> I svensk kontext innebär detta att ingen skillnad görs mellan konventionsflyktingar och alternativt skyddsbehövande.

grunden för flyktingpolitiken bygger på principen att man alltid bör undsätta människor i nöd, så länge kostnaderna för en själv inte är orimligt höga.<sup>4</sup>

Det humanitära synsättet har brett stöd i forskningen, men en viktig kritik är att den helt missar eller måste kompletteras med ett politiskt perspektiv. Humanitarismen riskerar att avpolitisera flykten genom att likställa den vid en olycka – det är enbart nöden som har normativ betydelse. Men flyktingar flyr på grund av agerandet av olika politiska aktörer. Det andra perspektivet bygger på att flyktingar inte bara är människor i nöd, utan personer som blivit förvisade från sitt *politiska medlemskap* på grund av förföljelse.<sup>5</sup> Fokus här ligger alltså på förföljelse som grund för asyl, mer i linje med nuvarande lagstiftning. Enligt detta perspektiv är asyl ett sätt dels att återställa en flyktings politiska ställning genom att erbjuda nytt medborgarskap, och därmed åtgärda den specifika skada som flyktingar utsatts för genom förföljelse, dels ett sätt att fördöma stater som förföljer sina egna medborgare. Detta politiska synsätt innebär alltså att flyktingar bör få tillgång till medborgarskap relativt snart efter att de beviljats asyl, men enbart de som drabbats av förföljelse inkluderas. Humanitära och alternativa skyddsskäl bör fortfarande gälla för övriga flyktingar, men dessa skäl ger färre omedelbara rättigheter, till exempel enbart TUT. En viktig kritik emot detta synsätt är att i praktiken saknar även personer som flyr av andra skäl än förföljelse tillgång till effektivt medborgarskap och är därmed också i behov av nytt politiskt medlemskap.

Det tredje perspektivet är ett sätt att kombinera de två synsätt som beskrivits ovan. Även här understryks den politiska aspekten av asyl, men med fokus på *det internationella systemets legitimitet*.<sup>6</sup> Det internationella systemet bygger på två grundläggande grundprinciper: rätten till nationell suveränitet samt det universella skyddet av mänskliga rättigheter. Legitimiteten i det internationella systemet hänger på att man lyckas förena det universella skyddet av mänskliga rättigheter med principen av alla staters suveränitet. Förekomsten av flyktingar, personer vars mänskliga rättigheter inte skyddas, utgör ett legitimitetsproblem för det internationella systemet, och i förlängningen alla suveräna staters legitimitet, då det vittnar om att de två principerna inte är förenliga. Asyl ses här som en legitimitetsreperationsmekanism, ett sätt för det internationella systemet av suveräna stater att säkerställa de två principernas

---

<sup>4</sup> Gibney, M. (2004), *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*, Cambridge University Press

<sup>5</sup> Price, M. (2009), *Rethinking Asylum: History, Purpose, and Limits*, Cambridge University Press

<sup>6</sup> Owen, D. (2020), *What Do We Owe to Refugees?*, Polity Press (se även detta poddavsnitt där David Owen diskuterar sin bok <https://soundcloud.com/user-223351495/what-do-we-owe-to-refugees>).

förenlighet. Detta perspektiv är betydligt striktare än det humanitära när det kommer till vilka kostnader en stat kan förväntas bära för att kunna erbjuda asyl, då förekomsten av flyktingar anses utgöra ett oerhört allvarligt legitimitetsproblem för alla suveräna stater.

Dessa tre synsätt är dock inte nödvändigtvis ömsesidigt uteslutande.<sup>7</sup> Asyl kan ha ett flertal funktioner, som att erbjuda skydd till människor i nöd, återupprätta politisk status åt människor som utsatts för förföljelse, samt reparera det internationella systemets legitimitet. Låt oss se vad dessa teorier innebär för de fyra principerna humanitet, effektivitet, långsiktighet och god integration.

## 1. Humanitet

En human politik följer inte nödvändigtvis enbart det humanitära synsättet, utan grundar sig i principen om alla människors lika rätt att leva ett värdigt liv. Ett värdigt mänskligt liv förutsätter åtminstone tre faktorer: skydd av mänskliga rättigheter, effektivt medborgarskap och stabilitet. En human politik bör därför dra lärdomar även från andra teorier än de humanitära, då de bidrar till en förståelse för hur politiken kan ge förutsättningar för ett värdigt liv. Men även humanitära teorier innefattar att flyktingar har rätt till permanent uppehållstillstånd och medborgarskap, om än inte omedelbart.

### *a. Skydd av mänskliga rättigheter*

En human migrationspolitik måste självfallet erbjuda människor på flykt skydd av mänskliga rättigheter. Detta har dock flertalet mer specifika implikationer. För det första att personer måste erbjudas skydd på humanitära grunder om de inte faller under övriga kategorier av skyddsbehövande. Det är inte acceptabelt enligt någon av teorierna att människor som saknar tillgång till grundläggande rättigheter och som har sökt skydd inte ges åtminstone TUT.

För det andra att implementeringen av migrationspolitiken måste kunna säkerställa att flyktingars och övriga migranternas mänskliga rättigheter skyddas genomgående. Detta sätter tydliga gränser för vilka former av gränspolitik som är moraliskt godtagbara, samt kraftiga begränsningar av användningen av frihetsberövande genom förvar.<sup>8</sup> Frihetsberövande är en av de mest allvarliga formerna av maktutövande och är en grov kränkning av en människas

---

<sup>7</sup> Det finns även en del komplimenterande synsätt, till exempel teorin om att stater kan ha särskilda skyldigheter gentemot vissa flyktingar om de bidragit till den situation som tvingat dem till flykt.

<sup>8</sup> Lister, M. (2020), 'Enforcing immigration law', *Philosophy Compass* 20  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/phc3.12653>;

grundläggande rättigheter om det inte sker rättssäkert och med respekt för mänskliga rättigheter. Otaliga studier har visat på hur förvar av migranter väldigt ofta misslyckas att uppnå dessa kriterier, samt på de mycket negativa psykologiska effekter förvar har på individen.<sup>9</sup> Även de som anser att förvar av migranter ibland kan vara moraliskt rättfärdigat betonar att de måste vara en sista utväg, enbart användas i ett fåtal fall så som när en person anses utgöra en fara, alltid vara tidsbegränsat och inte användas i syfte att avskräcka människor från att söka asyl.<sup>10</sup>

För det tredje innebär det att finansiella bidrag till UNHCR och tredje land för att stärka flyktingars mänskliga rättigheter globalt kan och bör utgöra en signifikant del av Sveriges migrationspolitik.

#### *b. Medborgarskap*

Medborgarskap är den yttersta garanten för skydd av mänskliga rättigheter.<sup>11</sup> Den som utsatts för politisk förföljelse har både teoretiskt och praktiskt förlorat sin politiska ställning och därmed sitt medborgarskap. Den som förföljs har fördrivits från sin politiska gemenskap och alltså inte enbart förlorat skyddet av sina mänskliga rättigheter. Människor som förföljs har ibland direkt frångåtts sitt medborgarskap, vilket till exempel var fallet för judar under Förintelsen, men även den som formellt bibehållit sitt medborgarskap i den förföljande staten har i praktiken förlorat sitt effektiva medborgarskap. Den som förlorat sitt medborgarskap, formellt eller i praktiken, har också förlorat sin politiska status som jämlik i det internationella

---

<sup>9</sup> Silverman, S. (2016), "The difference that detention makes: Reconceptualizing the boundaries of the normative debate on immigration control", i *The ethics and politics of immigration: Core issues and emerging trends*, red Alex Sagar, Rowman & Littlefield: 105-124; Steel, Z. et al (2006), "Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees", *The British Journal of Psychiatry* 188 (1) <https://www.cambridge.org/core/journals/the-british-journal-of-psychiatry/article/impact-of-immigration-detention-and-temporary-protection-on-the-mental-health-of-refugees/B6914BF421D202CE4474C5F757BC541E>; Silvoe, D., Austin, P. and Steel, Z. (2007), "No Refuge from Terror: The Impact of Detention on the Mental Health of Trauma-affected Refugees Seeking Asylum in Australia", *Transcultural Psychiatry* 44 (3) <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1363461507081637>; Bosworth, M. (2016), "The Impact of Immigration Detention on Mental Health: A Literature Review", Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2732892 <https://ssrn.com/abstract=2732892>; Fischer, N. (2013), "The detention of foreigners in France: Between discretionary control and the rule of law", *European Journal of Criminology* 10 (6) <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1477370813495126>

<sup>10</sup> Lister (2020); P. Lenard (2015), "The ethics of deportation in liberal democratic states", *European Journal of Political Theory* 14 (4) [https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1474885115584834?casa\\_token=2LJBUHu21c8AAAAA%3A5SDrM\\_nMhSFa6ZL8iQLXyun\\_vGyCxSxr6a5pWFzQilsTXOubVbcYP\\_ceR5EmePSJy\\_zpsxdrE6UJ7w](https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1474885115584834?casa_token=2LJBUHu21c8AAAAA%3A5SDrM_nMhSFa6ZL8iQLXyun_vGyCxSxr6a5pWFzQilsTXOubVbcYP_ceR5EmePSJy_zpsxdrE6UJ7w)

<sup>11</sup> Arendt, H. (2017 [1951]), *The Origins of Totalitarianism*, Penguin Classics, kapitel 9.

systemet av suveräna stater.<sup>12</sup> En human flyktingpolitik måste därför erbjuda en tydlig väg mot medborgarskap, åtminstone för så kallade konventionsflyktingar. I praktiken är dock inte skillnaden så skarp mellan konventionsflyktingar, alternativt skyddsbehövande och humanitära flyktingar.<sup>13</sup> I många fall kan en konflikt vara så förödande och långvarig att även de som flyr krig och konflikt, men inte förföljelse, i praktiken förlorat effektivt medborgarskap. Det är inte förenligt med en human grundsyn att tillåta människor att leva en längre tid utan effektivt medborgarskap. Detta underminerar inte enbart den grundläggande politiska jämlikheten mellan människor, utan även skapar en grundläggande maktlöshet, och därmed ofrihet, eftersom dessa personer inte har möjlighet att påverka de lagar de styrs av eller att utkräva ansvar genom röstsedeln.

Fokus för en human flyktingpolitik bör således ligga på att flyktingar, oavsett vilken kategori de faller inom, inom en rimlig tidsperiod ska kunna bli medborgare. Ur detta perspektiv är PUT, som diskuteras härnäst, ett minimum för vad en human politik bör erbjuda.

### *c. Stabilitet*

De teorier om normativa principer för flyktingpolitik som beskrivits ovan tillåter ibland TUT, åtminstone för personer som flyr på andra grunder än förföljelse. Detta eftersom så kallade konventionsflyktingar anses ha ett större behov av stabilitet, framförallt nytt medborgarskap, då de kan betraktas som de facto statslösa.<sup>14</sup> I praktiken är dock skillnaderna mellan personer som får uppehållstillstånd som konventionsflyktingar eller alternativt skyddsbehövande oftast inte moraliskt signifikant, då även personer i den senare kategorin ofta har ett långvarigt skyddsbehov och i praktiken saknar ett effektivt medborgarskap. Det råder stor enighet inom forskningen om flyktingetik att flyktingar, oberoende av juridisk skyddsgrund, på relativt kort sikt har rätt till PUT och i förlängningen medborgarskap, även enligt de mer restriktiva synsätten.<sup>15</sup> De flesta forskare menar att flyktingar förvärvar en rätt att stanna och att försätta människor i en långvarig temporär existens inte är förenligt med en human grundsyn.

---

<sup>12</sup> Owen 2020, s. 56.

<sup>13</sup> Lister, M. (2016). "The Place of Persecution and Non-State Action in Refugee Protection" i *The Ethics and Politics of Immigration: Core Issues and Emerging Trends*, red. Alex Sager, Rowman & Littlefield International Ltd: 45-60. Se även <https://sweref.org/vad-ar-skillnaden-pa-flyktingar-och-alternativt-skyddsbehovande/>

<sup>14</sup> Owen (2020); Price (2009).

<sup>15</sup> Miller (2016), Carens (2015), Owen (2020), Betts and Collier (2017), Price (2009).

Enligt en teori beror detta på att vi har så kallat ”socialt medlemskap” i den stat dit alla våra planer, aktiviteter och relationer är knutna.<sup>16</sup> Detta gör på sikt att vi har rätt att upprätthålla oss i landet permanent, eftersom det sociala medlemskapet är så fundamentalt för ett värdigt mänskligt liv. Detta är extra viktigt för barn, vars formativa år utgörs av det sociala medlemskapet i det nya landet. Det är viktigt att understryka att flyktingar utsätts för en unik skada då de på ofrivilliga grunder förlorat det sociala medlemskapet i sitt hemland. Utöver skyddet av mänskliga rättigheter och effektivt medborgarskap har flyktingar förlorat hela sin ”sociala värld”.<sup>17</sup> De har tvingats fly från sina relationer, sin kultur, sitt samhälle – allt det som skapar mening och som mänskliga aktiviteter struktureras kring. Därför måste flyktingar erbjudas inte bara fysiskt skydd, utan en möjlighet att återskapa en social värld. Det kräver långsiktighet och stabilitet genom PUT.

Av samma anledning är familjeåterförening en grundläggande del i att reparera den skada flykten innebär för förutsättningarna för ett värdigt liv. Familjen utgör grundstommen i en människas sociala värld. En human politik bör ha som grundläggande etisk utgångspunkt att åtgärda den oerhörda förlust flykten innebär för en människas sociala värld, vilket som ett absolut minimum innebär möjligheten för familjer att villkorslöst återförenas.

Två ytterligare moraliska teorier förklarar vikten av stabilitet i form av familjeåterförening, permanent uppehållstillstånd och i förlängningen medborgarskap. Den första understryker vikten av permanent uppehållstillstånd grundar sig i förmågan att *bilda ömsesidiga relationer*.<sup>18</sup> Tyngdpunkten här ligger i att mänskliga relationer, både privata och professionella, bygger på en viss långsiktighet. Utan vetskapen om man får stanna är det svårt att bilda relationer och skapa sig ett socialt och professionellt nätverk. Detta är i sig mycket skadligt förmågan att leva ett värdigt liv, samt för integration. På ett liknande sätt är familjeseparation mycket allvarligt, eftersom det underminerar de viktigaste relationerna i en människas liv.

Den andra teorin bygger på vikten av förmågan att *planera* för ett värdigt liv.<sup>19</sup> Möjligheten att kunna planera är framförallt grundläggande för självbestämmande. En individ kan inte sägas

---

<sup>16</sup> Carens, J. (2015). Se även Price (2009).

<sup>17</sup> Gibney, M. (2015).

<sup>18</sup> Gerver, M. (2019), 'Must refugees return?', *Critical Review of Social and Political Philosophy*, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13698230.2019.1573347>.

<sup>19</sup> Sandelind, C. (2017), 'Costs of refugee admission and the ethics of extraterritorial protection', *European Journal of Political Theory* <https://doi.org/10.1177/1474885117738118>; Stilz A (2011) "Nation, State,

vara fri, eller självbestämmande, om hen inte har någon makt att planera aktiviteter för sig själv eller sin familj. Utan att kunna planera för framtiden sätts en människas tillvaro på paus. Det blir svårt att skapa relationer och meningsfulla aktiviteter, helt enkelt att investera i sig själv och sin omgivning. En förutsättning för att kunna planera är fysisk stabilitet – vetskapen att man kan stanna på en plats dit de flesta av ens planer kan knytas och ges mening. En stat utgör en sådan stabil plats, eftersom planer också skapas utifrån ett juridiskt och politiskt ramverk.

Det är bland annat av denna anledning det är så extremt allvarligt att fördriva människor från sina hem, eftersom förlusten av fysisk stabilitet också raserar det sociala, politiska och juridiska ramverk som människor bygger hela sina liv kring. Den som tvingas fly går igenom denna förlust. Den som inte har en stabil plats på jorden har oerhört svårt att leva ett självbestämmande liv.<sup>20</sup> Personer som på grund av långvarigt skyddsbehov i praktiken blir kvar permanent i ett land men inte tillåts formalisera sitt medlemskap, utsätts dessutom för en politisk marginalisering i och med att de har få möjligheter att formellt påverka de lagar som styr deras existens. En liberal-demokratisk stat kan inte tillåta sådan långvarig marginalisering utan att bryta mot sina grundläggande värderingar om politisk frihet och jämlikhet.

Av dessa anledningar bör det ses som extremt allvarligt att försätta en människa i en långvarig instabilitet och familjeseparation. En viss form av tillfällighet och instabilitet åsamkar inte nödvändigtvis stor skada, men TUT som enbart varar i något år eller som saknar tydlig möjlighet att omvandlas till permanenta bör ses som en allvarlig inskränkning av människors grundläggande frihet. PUT är så fundamentalt viktiga för en människas frihet och värdighet att de, åtminstone efter ett par år, kan betraktas som en rättighet. Följaktligen bör de inte villkoras med språk-, kunskaps- eller försörjningskrav. Detsamma gäller för familjeåterförening, vilket är en grundstomme för den trygghet och stabilitet som krävs för ett värdigt liv. Detta utesluter inte att medborgarskap kan villkoras med någon form av kunskapskrav, med undantag för vissa utsatta grupper.

Det är dock inte förenligt med humana och demokratiska värderingar att villkora permanent uppehållstillstånd. Tillfälliga eller villkorade uppehållstillstånd, liksom villkorad rätt till familjeåterförening, försätter flyktingar i en långvarig otrygghet och kan därför till och med

---

Territory”, *Ethics* 121(3) <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/658937>; Moore, M (2015) *A Political Theory of Territory*, Oxford University Press.

<sup>20</sup> Ypi, L. (2012), ‘A Permissive Theory of Territorial Rights’, *European Journal of Philosophy* DOI: 10.1111/j.1468-0378.2011.00506.x

ses som en förlängning av den orättvisa som drabbat en person som tvingats fly.<sup>21</sup> På så sätt bidrar politiken till att skada den som tvingas fly, snarare än att åtgärda skadan.

Till den filosofiska forskningen bör tilläggas att osäkerhet kring framtiden kan leda till försämrad psykisk hälsa. Detta framgick bland annat av Röda Korsets rapport om effekten av den tillfälliga lagen.<sup>22</sup> Även Läkare utan Gränser har rapporterat om hur osäkerhet kring framtiden och rädsla att behöva återvända är stora orosfaktorer bland asylsökande som fått stöd av organisationen.<sup>23</sup> Forskning har också visat att just TUT och familjeseparation har negativa konsekvenser för flyktingars psykiska hälsa.<sup>24</sup>

## 2. Effektivitet

Effektivitet kan ha olika innebörder, samtliga vilka kan bedömas utifrån etiska principer. Här lyfts två mått på en effektiv migrationspolitik ur ett etiskt perspektiv: förmågan att genomföra flyktingpolitikens ändamål och kostnadseffektivitet.

Det första måttet på om en politik är effektiv är om den lyckas uppnå önskvärda resultat. Genomgående för alla normativa teorier om staters skyldigheter gentemot flyktingar är att politikens syfte är att åtgärda de skador flyktingar utsatts för, samt de skador det internationella systemet åsamkas genom förekomsten av flyktingar. Politiken kan således anses effektiv då den lyckas åtgärda dessa skador. En politik som enbart syftade till att till exempel skydda flyktingars mänskliga rättigheter skulle därför inte vara effektiv, då den inte förmår åtgärda andra av de underliggande skador flyktingar utsätts för, så som förlust av effektivt medborgarskap, nära relationer och en stabil tillvaro som möjliggör för planer och relationer. En effektiv migrationspolitik måste därför säkerställa grundläggande rättigheter till en stabil tillvaro, genom uppehållstillstånd som antingen är omedelbart permanenta eller blir permanenta efter en kort tid, med möjlighet till medborgarskap, samt omedelbar möjlighet till familjeåterförening.

---

<sup>21</sup> Buxton, R. (2020), "Justice in Waiting", presented at the Nuffield Normative Theory Workshop on Immigration, May 1st

<sup>22</sup> <https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-tillfalliga-utlanningslagen/>

<sup>23</sup> [https://www.msf.org/sites/msf.org/files/2018-06/1\\_msf\\_report\\_life\\_in\\_limbo\\_web\\_eng.pdf](https://www.msf.org/sites/msf.org/files/2018-06/1_msf_report_life_in_limbo_web_eng.pdf)

<sup>24</sup> Hynie, M. (2018), 'The Social Determinants of Refugee Mental Health in the Post-Migration Context: A Critical Review', *The Canadian Journal of Psychiatry* 63 (5), <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0706743717746666>; Löbel, L-M. (2020), "Family separation and refugee mental health—A network perspective", *Social Networks* 61 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378873319300449>.

Det andra måttet på effektivitet berör kostnaderna för flyktingpolitiken. Det är naturligtvis önskvärt att kostnaderna ska vara så låga som möjligt. Nedan diskuteras att det till och med kan anses vara en moralisk skyldighet att försöka sänka kostnaderna för att på så sätt öka kapaciteten. Två saker är dock viktiga att ha i åtanke här. För det första att inte behandla alla kostnader likvärdigt. Kostnader för sådant som rör grundläggande rättigheter och rättssäkerhet kan inte likställas med kostnader för det som är önskvärt men inte moraliskt nödvändigt, till exempel rätten att få bosätta sig var man vill initialt eller återförening med familjemedlemmar utanför kärnfamiljen utan försörjningskrav. Principen om effektivitet underordnas grundläggande fri- och rättigheter.<sup>25</sup>

För det andra måste vi också beakta Sveriges roll i den globala flyktingpolitiken, så att även den senare kan göras så effektiv som möjligt. Om skydd av flyktingar förminskas till enbart skydd av grundläggande rättigheter, eller än mer basalt någon form av säkerhet från krig eller förtryck, då är det möjligen mer kostnadseffektivt att bidra finansiellt till skydd av flyktingar i tredje länder där skyddet är mindre omfattande än det som erbjuds genom asyl eller uppehållstillstånd i Sverige. Detta är dock inte vad som krävs för att flyktingar ska kunna leva ett värdigt liv. Flera forskare menar därför att en rimlig ansvarsfördelning av den globala flyktingpolitiken innebär att länder som Sverige förvisso bidrar till flyktingskyddet i de stora mottagarländerna, men att de också erbjuder asyl till ett större antal flyktingar eftersom de kan erbjuda den stabilitet som flera av de större mottagarländerna inte kan.<sup>26</sup> Tanken att det för Sveriges del skulle vara mer kostnadseffektivt att lägga större delen av budgeten för flyktingpolitiken på bidrag till tredje länder eller UNHCR är enbart rimlig om skydd av flyktingar reduceras till en oacceptabelt låg nivå. Den globala flyktingpolitiken blir konstandseffektiv om det finns en väl fungerande ansvarsfördelning. Länder som Sverige är bra på att erbjuda långvarigt skydd som tillåter människor att återskapa ett liv. Politiken blir därför effektiv globalt om länder som Sverige också tar sig an den rollen.

Själva asylprocessen skulle däremot bli mer kostnadseffektiv om den kunde centraliseras globalt eller regionalt,<sup>27</sup> så det är något Sverige skulle kunna arbeta för långsiktigt.

---

<sup>25</sup> J. Rawls (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, s. 70.

<sup>26</sup> Hathaway (2016) Owen (2020).

<sup>27</sup> Hathaway (2016); Hathaway, J. (2018), "The Global Cop-Out on Refugees", *International Journal of Refugee Law* 30 (4) <https://academic.oup.com/ijrl/article/30/4/591/5310192>

### 3. Långsiktighet

Enligt direktivet bör Sveriges framtida migrationspolitik bygga på långsiktiga lösningar som kan göras permanenta. Detta är en lovvärd ambition, men strävan efter permanenta lösningar bör inte låsa fast migrationspolitiken utefter dagens politiska förutsättningar. Långsiktighet måste innebära att ett av målen för den förda politiken är att Sveriges mottagandekapacitet utökas och att en regional och global ansvarsfördelning mellan länder kan etableras som säkerställer att alla flyktingars rättigheter skyddas (och ökad global effektivitet). Detta har ett antal komponenter, framförallt politikens inverkan på integration samt på den regionala (främst EU) och globala migrationspolitiken.

Ovan diskuterades det humanitära perspektivet på flyktingmottagning, där ett land bör undsätta flyktingar så länge kostnaderna är hanterbara. Det behöver inte bara vara ekonomiska kostnader, utan kan till exempel handla om effekten på ekonomisk jämlikhet eller risken för en så kallad rasistisk ”backlash”.<sup>28</sup> Andra teorier menar att ”gränsen” för flyktingmottagandet går betydligt senare än så, eftersom det är svårt att rättfärdiga vissa människors absoluta lidande med andra människors rätt till relativt välstånd.<sup>29</sup> Där är giltiga kostnader för att rättfärdiga restriktioner istället, till exempel, hot mot allmän ordning. Oavsett vad man anser i denna fråga så är en stor del av kostnaderna för flyktingmottagandet inte statiska, utan kan påverkas av den förda politiken.<sup>30</sup> Därför bör en långsiktig politik verka för att minska dessa kostnader, så att mottagandekapaciteten kan utökas, även enligt det humanitära synsättet.<sup>31</sup>

Dessutom är de flesta forskare överens om att ansvaret för världens flyktingar är gemensamt mellan alla världens länder. Ett land kan därför inte nöja sig med att enbart göra vad det anser vara ”sin del” så länge det saknas fullgott skydd för samtliga världens flyktingar, utan ett enskilt lands politik bör också tydligt bidra till att det gemensamma ansvaret för flyktingar mellan länder tas. Det är således inte etiskt acceptabelt att utforma politiken efter andra länders politik i syfte att minska antalet asylsökande.

---

<sup>28</sup> Gibney (2004).

<sup>29</sup> Owen, D. (2016), ‘Refugees, Fairness and Taking up the Slack: On Justice and the International Refugee Regime’, *Moral Philosophy and Politics* 3 (2): <https://www.degruyter.com/view/journals/mopp/3/2/article-p141.xml> (Se även Owen, D. (2018), ‘Taking up the Slack’ in the Context of Refugee Protection’, *Zeitschrift für Ethik und Moralphilosophie* 1 (<https://link.springer.com/article/10.1007/s42048-018-0011-2>))

<sup>30</sup> Mer ingående om kostnader för flyktingpolitiken från ett normativt perspektiv se Sandelind (2017) och Sandelind, C. (2019), ”Can the Welfare State Justify Restrictive Asylum Policies?”, *Ethical Theory and Moral Practice* 22 <https://link.springer.com/article/10.1007/s10677-019-09989-3>

<sup>31</sup> Gibney, M. (2004). Se även Sandelind (2017).

Länder har alltså dels en skyldighet att ta emot flyktingar nu, givet dagens förutsättningar, men också att verka för ett expanderat flyktingmottagande, både nationellt och globalt, på sikt. En human, effektiv och långsiktig migrationspolitik bör inte permanenta lösningar idag som begränsar skyddet av flyktingar även på sikt, både nationellt och globalt.

Detta innebär dels att den policy som antas i höst måste analyseras utifrån dess långsiktiga effekter, till exempel om de bidrar till försämrad integration eller en normförskjutning regionalt och globalt som urholkar asylrätten. På ett nationellt plan bör ett tydligt fokus därför ligga på att förbättra integrationen så att kapaciteten på sikt kan utökas. Nedanstående del berör detta i mer detalj. På ett regionalt och globalt plan handlar det om att föregå med gott exempel, till exempel genom att vara villig att ta emot asylsökande från EU:s gränsländer, och inte bidra till ett så kallat "race to the bottom" i asyllagstiftningen. Det handlar om att inte försöka lägga sig på lägsta nivån, utan att försöka höja lägsta nivån.

Dels innebär det att om restriktiv policy införs i höst, till exempel TUT för alternativt skyddsbehövande, så bör dessa göras mindre restriktiva på sikt i och med ökad kapacitet och effektivitet. Det är fullt möjligt att utöka kapaciteten nationellt, regionalt och globalt så att det upplevda behovet av minskat antal sökande avtar. Om policy om TUT eller villkorad rätt till familjeåterförening antas, vilken enligt analysen ovan är svår att förlika med en human politik, så åligger det alltså en moralisk skyldighet på Sverige att verka för att kapacitet och effektivitet ökar så att dessa policyer kan avskaffas på sikt till förmån för en mer human politik.<sup>32</sup>

Det kan vara moraliskt försvarbart att föra en mer restriktiv politik om de nuvarande omständigheterna så kräver, givet att flyktingars mänskliga rättigheter och principen om *non-refoulement* respekteras, om man också driver en politik som på sikt utökar kapaciteten nationellt, regionalt och globalt. Om så är fallet bör man dock också kompensera genom att bidra finansiellt till flyktingmottagande i tredje land.<sup>33</sup> Detta kan dock enbart ses som en kortsiktig lösning eftersom flyktingar i de största mottagarländerna sällan får ett fullgott skydd som möjliggör ett värdigt liv, stabilitet och, på sikt, nytt medborgarskap. De flesta flyktingar i världen har inte möjlighet att leva självbestämmande liv.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Sandelind (2017).

<sup>33</sup> Sandelind, C. (2017).

<sup>34</sup> Hathaway, J. (2016), "A Global Solution to a Global Refugee Crisis", *European Papers* 1 (1) <http://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/global-solution-global-refugee-crisis>

#### 4. Integration

Slutligen avser direktivet att den svenska migrationspolitiken ska gynna integrationen. Enligt diskussionen ovan om vikten av att kunna etablera sig i ett nytt samhälle följer också att goda förutsättningar för integration är en viktig del av en human flyktingpolitik. Detta är också i enlighet med principen om långsiktighet som diskuterades ovan. Då frågor kring integrationspolitiken i stort inte berörs här kan vi istället titta på vilka effekter migrationspolitiken kan ha på integrationen. Två frågor är speciellt relevanta, nämligen de som rör PUT samt rätten till familjeåterförening. Restriktioner av dessa riskerar att försämra integrationen.

TUT är negativa för integration. Brist på långsiktighet och stabilitet missgynnar integration. Liksom påpekades ovan visar forskning att TUT är negativt för psykisk ohälsa. Psykisk ohälsa är i sin tur förknippat med sämre språkkunskaper och sämre arbetsmarknadsdeltagande.<sup>35</sup>

Paralleller kan också dras till den forskning som finns på effekterna av asylprocessen. En utdragen asylprocess har mycket negativ inverkan på integration, framförallt på arbetsmarknadsdeltagande och psykisk hälsa.<sup>36</sup> Anledningen är dels att en sådan process skapar osäkerhet inför framtiden, dels att det sker en fördröjning av etableringen, vilket försvårar sådant som är positivt för integrationen, som byggandet av sociala nätverk, mindre stress och bevarandet av yrkeskunskaper.<sup>37</sup> En svensk studie visar också att tilliten bland asylsökande sjunker ju längre de befunnit sig i asylprocessen.<sup>38</sup>

En viktig fråga är vilken långsiktig effekt TUT har, då asylprocessen för vissa i viss mån upprepas 10–13 månader efter beviljat uppehållstillstånd, vilket är tidsramen för ansökan om förlängt uppehållstillstånd.<sup>39</sup> Förvisso är situationerna inte helt jämförbara, då den som har TUT har bättre möjligheter att etablera sig än en person som befinner sig i asylprocessen med

---

<sup>35</sup> Hynie (2018).

<sup>36</sup> Hainmueller, J., Hangartner D. and Lawrence, D. (2016), 'When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees', *Science Advances* 2 (8), <https://advances.sciencemag.org/content/2/8/e1600432/tab-pdf>; Hvidtfeldt C, Schultz-Nielsen ML, Tekin E, Fosgerau M (2018) An estimate of the effect of waiting time in the Danish asylum system on postresettlement employment among refugees: Separating the pure delay effect from the effects of the conditions under which refugees are waiting. *PLoS ONE* 13(11), <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0206737>; Esaiasson, P. och Sohlberg, J. (2018), Asylsökandes möte med Sverige, Rapport 2018:8, Delmi, <https://www.delmi.se/publikationer-seminarier#!/asylsokandes-mote-med-sverige-rapport-och-policy-brief-20188>.

<sup>37</sup> Esaiasson och Sohlberg (2018).

<sup>38</sup> Esaiasson och Sohlberg (2018).

<sup>39</sup> <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Forlanga-tillstand.html>.

sin initiala ansökan. Det är dock rimligt att anta att mycket av den psykologiska stressen kvarstår, då den grundläggande ovissheten finns kvar.

TUT är också negativa för jämställdheten. PUT och TUT har olika konsekvenser för kvinnor och män. Försörjningskravet för PUT missgynnar till exempel kvinnor som överlag har svårare att komma ut på arbetsmarknaden. Kvinnor som får tillfälligt uppehållstillstånd är också mindre benägna att ta del av etableringsinsatser. Sedan TUT infördes har 20 procent av kvinnor fallit bort från etableringsinsatser.<sup>40</sup> Motsvarande siffra för kvinnor med PUT var 3,5 procent. För männen har längden på uppehållstillståndet ingen effekt på deltagandet. TUT och reglerna kring PUT har alltså ojämställda effekter.

Utöver att det är en grundläggande rättighet att få leva med sin familj, så är familjeåterförening också bra för integrationen. Forskning på flyktingars integration pekar på att närvaro av familj stärker känslan av att känna sig hemma samt ens generella välmående, medan familjeseparation ökar stress och oro samt gör det svårare att delta i språkundervisning och på arbetsmarknaden.<sup>41</sup> Sociala nätverk är positiva för integration, medan ensamhet är negativt, framförallt för psykisk hälsa.<sup>42</sup>

Även försörjningskravet för familjeåterförening har ojämställda effekter.<sup>43</sup> Kvinnors utsatthet för våldsamma relationer ökar i och med att uppehållstillstånd som anhöriginvandring är

---

<sup>40</sup> <https://www.arbetsvarlden.se/tillfalliga-uppehallstillstand-gav-farre-kvinnor-i-jobbinsatser/>

<sup>41</sup> UK Home Office (2019), Integrating refugees What works? What can work? What does not work? A summary of the evidence second edition, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/812891/intergrating-refugees-2019.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/812891/intergrating-refugees-2019.pdf); Wilmsen, B. (2013), 'Family separation and the impacts on refugee settlement in Australia', *Australian Journal of Social Issues* 48 (2), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/j.1839-4655.2013.tb00280.x>.

<sup>42</sup> Hynie (2018); Giacco, D. (2019), 'Identifying the critical time points for mental health of asylum seekers and refugees in high-income countries', *Epidemiology and Psychiatric Sciences* 61, <https://www.cambridge.org/core/journals/epidemiology-and-psychiatric-sciences/article/identifying-the-critical-time-points-for-mental-health-of-asylum-seekers-and-refugees-in-high-income-countries/637FF0BE909E8BEE665ED44F398CD3C7>

<sup>43</sup> Familjeåterförening är dessutom en säker väg att få skydd, framförallt för kvinnor. Åren 2016–2018 var 40 procent av asylsökanden i Sverige kvinnor och flickor. Samma år var andelen kvinnor och flickor som fick uppehållstillstånd som anhörig till en person med asyl i Sverige 58 procent. En förklaring är att fler kvinnor använder anhöriginvandring som säker väg att söka skydd, istället för att ta riskerna det innebär att ta sig till Sverige för att söka asyl. Dessa risker inkluderar, till exempel, utsatthet för sexuellt våld, trafficking och prostitution, samt fysiska och psykiska hälsorisker relaterade till graviditet.<sup>43</sup> Det kan dessutom vara svårare för kvinnor att fly på grund av ansvar för barn, socio-ekonomisk ojämlikhet, reserestriktioner och sociala normer. Inskränkning av rätten till anhöriginvandring skulle således drabba kvinnors möjlighet att få skydd i större utsträckning än män, eftersom kvinnor använder anhöriginvandring istället för att söka asyl då det är en säkrare väg. En studie av OECD och UNHCR om kompletterande vägar till asyl, där familjeåterförening samt student- och arbetsvisum undersöktes för afghaner, eritreaner, syrianer, irakier och somalier, kom fram till att 86 procent av de som fått ”skydd” på något av dessa tre sätt hade fått det genom familjeåterförening. Uppehållstillstånd som anhörig kan inte jämföras med uppehållstillstånd genom asyl eller skyddsskäl. Det är inte lika tryggt som

beroende av att den relationen fortsätter, även om undantag kan göras om kvinnan kan bevisa att hon utsatts för våld.<sup>44</sup> Denna beroendesituation kan förstärkas av försörjningskravet då uppehållstillståndet vidare knyts till mannens (anknytningspersonens) inkomst. Familjerelationer påverkas också negativt av långa separationer som ofta är konsekvensen av restriktioner för familjeåterförening, så som försörjningskrav.<sup>45</sup> Slutligen är det värt att påpeka att möjligheten till familjeåterförening inte verkar vara en så kallad ”pull-faktor”.<sup>46</sup>

---

när uppehållstillståndet inte vilar på egna asyl- eller skyddsskäl, trots att sådana ofta finns, utan på relationen till familjemedlemmen. Det är dock ett sätt att kunna ta sig säkert till Sverige och åtnjuta skydd i praktiken, även om inte i juridisk mening. Detta diskuterades på ett samtal arrangerat av Fores, vilket kan ses här:

<https://fores.se/de-jamstalldhetspolitiska-malen-vid-en-forandrad-lagstiftning/> Se även:

<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Beviljade-uppehallsstillstand-oversikter.html>;

Freedman, J. (2008), ‘Women’s Right to Asylum: Protecting the Rights of Female Asylum Seekers in Europe?’ *Human Rights Review* 9, <https://link.springer.com/article/10.1007/s12142-008-0059-1>;

<https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5c07a2c84/safe-pathways-for-refugees.html>

<sup>45</sup> Bloch, A., Galvin, T. och Harrell-Bond, B. (2000), ‘Refugee Women in Europe: Some Aspects of the Legal and Policy Dimensions’, *International Migration* 38 (2), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2435.00106>.

<sup>46</sup> Hatton, T. (2017), ‘Refugees and asylum seekers, the crisis in Europe and the future of policy’, *Economic Policy* 32 (91), <https://academic.oup.com/economicpolicy/article/32/91/447/4060670#94320957>.