



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

Diarienummer V 2023/511

Datum 2023-03-30

Adressat

Justitiedepartementet

Rektor

Yttrande över Remittering av utkast till lagrådsremiss Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl

Ert dnr Ju2023/00511

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerade remiss, avger följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av Dalia Abdelhady, Nina Gren och Anna Lundberg.

Sammanfattning

Samhällsvetenskapliga fakulteten avstyrker enligt nedan de förslag som remissyttrandet berör.

Sverige har redan en mycket restriktiv migrationspolitik, vilket resulterat i ett kraftigt minskat antal asylsökande som indirekt leder till färre ansökningar om familjeåterförening och uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Det finns därför ingen anledning att ytterligare försvåra möjligheter för anhöriginvandring samt uppehållstillstånd av humanitära skäl. De skärpta villkoren begränsar istället människors rätt att leva med sina närmaste och att få stanna i Sverige på grund av exempelvis ohälsa. Förslagen riskerar att skapa onödigt lidande bland redan utsatta grupper som exempelvis barn, statslösa och kvotflyktingar. Det råder en stor otydlighet i remissen kring hur integration definieras och hur sambandet mellan integration och anhöriginvandring ser ut.

Orimligt stor vikt läggs på individens försörjningsförmåga och remissen bortser från de svårigheter en person kan möta på svensk arbets- och bostadsmarknad samt de brister som finns i etableringsprogrammet.

Nya undersökningar/bakgrundsinfo som bör beaktas

För oss framstår därför de föreslagna ändringarna som onödiga eftersom Sverige redan har en mycket restriktiv migrationspolitik. I lagrådsremissen framstår det också som att det existerar kausala samband mellan bristande integration och hög invandring. För det första vill vi här påpeka att det är högst oklart hur lagrådsremissen definierar integration. Är en individ integrerad om personen kan försörja sig sin familj och har en bostad? Är individen mindre integrerad om hen studerar i stället för att arbeta? För det andra vill vi påpeka att det framstår som orimligt att så stort ansvar läggs på den individ som begär familjeanknytning och att remissen helt bortser från svårigheter individen möter på grund av svensk arbetsmarknad och brister i etableringsprogrammet (Ennerberg 2017; Larsson 2015), eller svensk bostadsmarknad. Generellt visar också forskning att tidsbegränsade uppehållstillstånd som är den nuvarande praxisen leder till orimliga konsekvenser i det enskilda fallet och bör utmönstras (Strik et al. 2013). De tillfälliga uppehållstillstånden skapar dåliga förutsättningar för delaktighet i samhället på flera olika nivåer, och minskar möjligheterna att motverka segregation i samhället. Med en åldrande svensk befolkning och ökade behov av skattebetalande arbetskraft är det också svårt att förstå logiken bakom att begränsa invandring överhuvudtaget.

Vi vill också ifrågasätta den konsekvensanalys som görs för kostnader kring asylprocessen och anhöriginvandring. Att Migrationsverkets arbetsbörda skulle komma att minska ser vi som osannolikt eftersom möjligheterna för anhöriginvandring och humanitära skäl kompliceras men inte stoppas. Snarare kommer Migrationsverket att få fler komplicerade bedömningar och utdragna ärenden. Indirekt kan detta också leda till ökad ohälsa bland Migrationsverkets handläggare och ökade kostnader för vård och sjukskrivningar.

Avsnitt: 4.1 Ändrat krav för att vara anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd

Vad gäller förslaget att ändra formuleringen ”välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid” till ”under varaktig tid” uppfattar vi det som ett försök att i princip omöjliggöra familjeåterförening för flyktingar som enligt dagens lagstiftning endast får tillfälliga uppehållstillstånd. Om inga permanenta uppehållstillstånd ska delas ut kan heller inga uppehållstillstånd ”under varaktig tid” fås. Det framstår också som att enskilda handläggare på Migrationsverket i än högre utsträckning kommer att få gissa sig till vad ännu ej fattade beslut kommer att vara, och därmed riskerar rättsprinciper om likabehandling och saklighet att undermineras. Detta kommer förmodligen också att leda till ökad press på handläggare. Vi avstyrker därför förslaget.

Avsnitt: 4.2 Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning

Förslaget om höjd ålder för att kunna få uppehållstillstånd på anknytning kan drabba personer i utsatta grupper som inte har kunnat leva tillsammans utanför Sverige på grund av krig, diskriminerande lagstiftning och samhällets normer. Att lagstiftningen skulle gälla gifta eller samboende personer från 21 års ålder framstår också som diskriminerande i ljuset av att den svenska lagstiftningen tillåter äktenskap från 18 årsålder. Mot denna bakgrund avstyrker vi förslaget.

Avsnitt: 4.3 Begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhörginvandring för vissa skyddsbehövande

Ett hårdare försörjningskrav står i skarp kontrast till en grundläggande rättighet inskriven i, bland annat, artikel 16 i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna att få bilda familj, vilket inkluderar att familjer ska kunna leva tillsammans. Det finns ett starkt stöd för att skydda rätten till familjeåterförening i den svenska befolkningen. Familjeåterförening är också avgörande för att människor ska kunna etablera sig i samhället och ha ett gott liv.

En studie som jämför familjeåterförening i sex länder, publicerad av Europeiska kommissionen (Strik, de Hart, Nissen 2013), visar att det inte finns några bevis för att restriktiva regler kring familjeåterförening skulle öka integrationen. Tvärtom utsätts familjer som tvingas leva åtskilda under långa perioder för stress och tidskonsumerande rättsliga procedurer som gör att man inte kan planera för framtiden. Kortsiktiga beslut som att arbeta i stället för att utbilda sig blir snarare regel än undantag för personer som försöker återförenas med sin familj, visar studien. Försörjningskravet i lagrådsremissen hindrar människor från att återförenas med sina anhöriga och kommer därmed, om reglerna förändras, ha effekten att familjer splittras. Även detta krav har diskriminerande effekter eftersom kvinnor ofta har sämre förutsättningar att uppnå kraven som lagstiftningen ställer upp än män (Qi et al. 2021). Även personer med funktionsnedsättningar som kan ha svårt att komma in på arbetsmarknaden diskrimineras av försörjningskravet. Att ta bort försörjningskravet vore att föra en ansvarsfull migrationspolitik som är i linje med internationella åtaganden om rätten till privatliv, rätten till familjeliv och icke-diskrimineringsprincipen.

Vad gäller kvotflyktingar bör den nuvarande regleringen inte förändras då en sådan ändring kan innebära att kvotflyktingar indirekt diskrimineras, eftersom kvotflyktingar per definition tillhör särskilt utsatta och sårbara grupper som därför kan ha svårt att skaffa försörjning i Sverige. Dessutom tar det ofta längre tid för kvotflyktingar att ta sig till Sverige, än många andra grupper. Vi avstyrker därför förslaget.

Avsnitt: 5. Begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl

Bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter tas bort och barn ska i stället få beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, trots att omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som för vuxna.

Särskilt ömmande omständigheter, vilket är en lägre tröskel för uppehållstillstånd, för såväl barn som vuxna, bör finnas kvar. En ordning där ”barn ska få beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter trots att omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som för vuxna” framstår som ologiskt eftersom syftet med begreppet särskilda skäl handlar just om att förtydliga att fall där barn är berörda inte behöver uppnå så kallat synnerliga skäl (se Lundberg & Lind 2016).

Vidare genomfördes en ändring 2014 i akt och mening att lagstiftningen skulle svara bättre mot barnkonventionen. När barnkonventionen nu är svensk lag bör dess ställning stärkas ytterligare, inte urholkas. Vi avstyrker därför förslaget.

Vad gäller barn i asylprocessen bör det tydliggöras i förarbetena att det inte har betydelse för barns anknytning till Sverige om de haft formella tillstånd eller ej att vistas i landet. Gällande förhållandena i det tidigare hemlandet, det land barnet eventuellt kan komma att utvisas till, så bör det tydligt framgå att det är den faktiska tillgången till vård som ska vara avgörande. I flera domar från Europadomstolen, till exempel gällande vistelse utan tillstånd för barn (Butt v. Norway, no. 47017/09) och kring tillgång till vård (Paposhvili v. Belgium, no. 41738/10), finns stöd för en sådan tolkning.

Uppehållstillstånd på grund av särskilda humanitära skäl fyller en viktig funktion i svensk utlänningslag. Vi menar att särskilt ömmande omständigheter bör gälla för såväl barn som vuxna, för att kunna fylla den tänkta funktionen. Även vuxna kan på grund av exempelvis brist på försörjningsmöjligheter, sociala stigman eller andra omständigheter befinna sig i prekära situationer i ursprungslandet.

Tidigare studier av tillämpningen av bestämmelsen synnerligt ömmande omständigheter visar att praxis blev extremt hård och resulterade i att personer utvisades under omständigheter som för allmänheten ansågs stötande eller absurda (Sundström & Obenius 2020). Vad gäller vuxna så har tidigare också påpekats att bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter kommer att behöva tillämpas i nya situationer jämfört med vad som gällt tidigare. Det kan t.ex. röra sig om situationer när personer som vistats i Sverige under en längre tid, som inte uppfyller de särskilda kraven för ett permanent uppehållstillstånd och vars grund för uppehållstillstånd inte längre är uppfylld när en förlängningsansökan ska prövas. Ett annat exempel är en person som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov som barn men vars skyddsbehov upphör i och med att personen fyller 18 år.

Bestämmelsen om humanitära skäl bör vidare formuleras så att även de ärenden där en verkställighet skulle framstå som orimlig (jmf. 12 kap. 18 § utlänningslagen) omfattas. I en utredning om praktiska verkställighetshinder som överlämnades till regeringen 2017 (2017:84) kunde visas att människor försätts i limbo och fastnar i långvarig väntan. Statslösa är särskilt drabbade av denna problematik (Lundberg 2020). Det finns även andra grupper av asylsökande i Sverige som meddelats avslag, som inte kan efterfölja utvisningsbeslut, av skäl bortom individens kontroll. Att inte meddela uppehållstillstånd utan försätta dessa människor i limbo, innebär ett liv utanför alla skyddssystem och innebär följaktligen att det skuggsamhälle politikerna lovar motverka, växer. Om ett beslut inte kunnat verkställas under tiden från lagakraftvunnet utvisningsbeslut och preskription, och den enskilde är tillgänglig för kontakter med myndigheter, bör uppehållstillstånd beviljas. Detsamma bör gälla de personer, nu unga vuxna, som sökte skydd som ensamkommande när de var under 18 år.

Källor

- Ennerberg, Elin (2017) *Destination Employment? Contradictions and Ambiguities in Swedish Labour Market Policy for Newly Arrived Refugees*, PhD, Lund University.
- Larsson, Jenny K. (2015) *Integration och arbetets marknad. Hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" göras av arbetsförmedlare och privata aktörer*, Falun: Bokförlaget Atlas.
- Lundberg, Anna and Jacob Lind (2016) *Kartläggning för statlig utredning: 2016 "Barn i migrationsprocessen"* [Rapport till barnrättighetsutredningen](https://docs.google.com/document/d/15u8PHWIGsrcOVcQQPJoV6SsgCKnUrZGjyapJ9Po3isI/edit?usp=sharing) (<https://docs.google.com/document/d/15u8PHWIGsrcOVcQQPJoV6SsgCKnUrZGjyapJ9Po3isI/edit?usp=sharing>)
- Lundberg, Anna (2020) "Pushed out in Limbo-The Every-day Decision-making about 'Practical Impediments to Enforcement' in the Swedish Management of Return Migration." *Retfærd. Nordisk Juridisk Tidsskrift* 3.3 (2020): 13–31.
- Qi, H., Irastorza, N., Emilsson, H., & Bevelander, P. (2021) Integration policy and refugees' economic performance: Evidence from Sweden's 2010 reform of the introduction programme. *International Migration*, 59(4), 42–58.
- Strik, Martina Hermina Antonia, B. de Hart, and E. J. W. Nissen (2013) *Family Reunification. A barrier or facilitator of integration?*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Sundström, Marie, and Hedvig Obenius (2020) "(De-) legitimization of migration: A critical study of social media discourses." *Refugees and the violence of welfare bureaucracies in Northern Europe*. Manchester University Press, 144–158.