

Stockholm den 24 maj 2021

R-2021/0979

Till Socialförsäkringsutskottet

Dnr 1961-2020/21

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 7 maj 2021 beretts tillfälle att avge yttrande över Socialförsäkringsutskottets promemoria Försörjningskrav vid anhörginvandring.

Sammanfattning

Advokatsamfundets uppgift är att granska föreslagen lagstiftning utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Särskilt den enskildes rättigheter och möjligheter att värna dessa ska beaktas. Lagstiftningen granskas med utgångspunkt i advokatkårens yrkeserfarenheter.

Advokatsamfundet anser att det vid utformningen av lagstiftning som inskränker den enskildes rättigheter måste ställas höga krav på utförliga avvägningar och sakligt motiverade ställningstaganden, med särskild hänsyn till konsekvenserna i de enskilda fallen och till Sveriges internationella åtaganden. Advokatsamfundet efterfrågar en stark koppling till vetenskap och faktabaserat underlag, eftersom grundläggande mänskliga rättigheter som rätten till familjeliv och barns bästa riskerar att starkt begränsas. Enligt Advokatsamfundet brister utskottets förslag i det avseendet. Det saknas även en närmare barnkonsekvensanalys.



Av utskottets förslag framgår att det syftar till att uppnå bättre integration och minskat utanförskap. I promemorian presenteras dock inte något vetenskapligt underlag som ger stöd för förslagets lämplighet i syfte att uppnå dessa mål.

Advokatsamfundet kan konstatera att utskottets förslag sammanfattningsvis riskerar att få negativa effekter för barn, kvinnor, barnfamiljer, ensamstående föräldrar, unga vuxna, HBTQI-personer, äldre, funktionsnedsatta, lågutbildade, analfabeter, långtidssjuka och personer som av andra anledningar aldrig har varit yrkesverksamma tidigare i livet. Detta utan att tillräckliga avvägningar har gjorts som motiverar dessa.

Advokatsamfundet avstyrker därför promemorians förslag i enlighet med vad som utvecklas nedan.

Synpunkter

Allmänna utgångspunkter

Sveriges migrationslagstiftning har under de senaste åren genomgått upprepade och omfattande förändringar, vilka inneburit återkommande och stora inskränkningar i de däri stadgade individuella rättigheterna. Ändringarna har lett till att nu gällande lagstiftning, och den som föreslås i Prop. 2020/21:191, ligger nära den miniminivå vad gäller rättigheter som Sverige förbundit sig att upprätthålla både inom EU och inom andra internationella samarbeten.

Advokatsamfundet anser att det därför, vid utformningen av lagstiftning med ytterligare inskränkningar i de enskildas rättigheter, måste ställas höga krav på utförliga avvägningar och sakligt motiverade ställningstaganden, med särskild hänsyn till konsekvenserna i de enskilda fallen och Sveriges internationella åtaganden.

Av Prop. 2020/21:191 framgår att många remissinstanser avstyrker eller är negativt inställda till ett försörjningskrav som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning. Det har av flera remissinstanser, så som Migrationsverket och Lunds universitet, lyfts fram att delar av förslaget riskerar att stå i strid med Sveriges internationella åtaganden vad gäller barnets bästa och rätten till familjeliv.

Advokatsamfundet kan sammanfattningsvis konstatera att utskottets förslag riskerar att få negativa effekter för barn, kvinnor, barnfamiljer, ensamstående föräldrar, unga vuxna, HBTQI-personer, äldre, funktionsnedsatta, lågutbildade, analfabeter,



långtidssjuka och personer som av andra anledningar aldrig har varit yrkesverksamma tidigare i livet.

Advokatsamfundet kan vidare konstatera att utskottets förslag inte på ett godtagbart sätt tar i beaktande den kritik som tidigare lämnats i remissvar avseende Prop. 2020/21:191. Det har redan i dessa belysts hur de nu föreslagna åtgärderna riskerar att bryta mot internationell rätt, men även hur de inte fungerar på ett ändamålsenligt sätt med de redan etablerade omständigheterna i den migration de ska reglera. Detta utgör en betydande brist i det av utskottet nu framlagda förslaget.

Angående undantag från försörjningskravet för alternativt skyddsbehövande

Utskottets förslag skiljer sig i denna del från regeringens förslag avseende huruvida *alternativt skyddsbehövande* ska vara undantagna från försörjningskravet vid anhörginvandring under en period om tre månader, d.v.s. om de ska kunna återförenas med sina familjemedlemmar så snart som möjligt, eller om de först måste ordna bostad och arbete för att senare kunna återförenas med sina familjer.

Med *alternativt skyddsbehövande* avses en utlänning som 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. Det rör sig således om en grupp mycket utsatta människor som av olika anledningar tvingats fly sitt hemland och som har beviljats asyl i Sverige.

Det individuella kravet i regeringens förslag om att familjeåterförening förutsätter att den skyddsbehövande har *välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid* och innebär att de alternativt skyddsbehövande som har flytt en generell hotbild bestående av krig i hemlandet, i stor utsträckning kan komma att uteslutas från familjeåterförening redan på denna grund.

De alternativt skyddsbehövande som har en möjlighet till familjeåterförening kommer därmed att vara personer som har en individualiserad och konkret hotbild i hemlandet, på motsvarande sätt som flyktingar. Skyddsbehovet för dessa personer och deras familjer kommer därmed att vara ytterst likartat flyktingar och deras familjer, med den enda skillnaden att skyddsbehovet inte är hänförligt till någon av flyktinggrunderna.



Utskottet konstaterar att familjeåterföreningsdirektivets reglering inte omfattar alternativt skyddsbehövande på samma sätt som flyktingar. Detta innebär dock inte att Sverige är fritt att utan saklig grund behandla personer i likartade situationer på olika sätt. Av Europakonventionens artikel 8 och 14 följer att Sverige enbart kan göra åtskillnad i rättsliga processer gällande olika grupper i likartad situation, om det finns godtagbara skäl enligt konventionen för sådan särbehandling. Den skillnad i behandling som utskottet nu föreslår riskerar att utgöra sådan särbehandling av grupper i likartad situation som omfattas av dessa konventionsåtaganden. På samma sätt som flera andra remissinstanser påtalat, anser Advokatsamfundet att det finns en risk att förslaget därmed står i strid med Sveriges internationella åtaganden vad gäller icke-diskriminering.

Av det förslag som presenterats av regeringen följer att i stort sett samtliga skyddsbehövande måste bli självförsörjande för att erhålla ett permanent uppehållstillstånd och därmed kunna bosätta sig i Sverige under längre tid än under tillfälliga konflikter i hemlandet. Redan detta i sig torde innebära en mycket stark motivator för att etablera sig på arbetsmarknaden. Utskottet har inte förklarat på vilket sätt de nu föreslagna inskränkningarna är nödvändiga trots förekomsten av denna redan föreslagna regeländring med samma syfte. Detta utgör en brist.

Advokatsamfundet finner även, som flera andra remissinstanser tidigare noterat, att utskottets förslag riskerar att få negativa effekter, och på ett avgörande sätt begränsa, familjeåterförening för mycket utsatta grupper som har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden, t.ex. kvinnor, äldre och personer med funktionsnedsättning. Även lågutbildade, analfabeter, långtidssjuka och personer som av andra anledningar aldrig har varit yrkesverksamma tidigare i livet riskerar att nekas rätten till familjeåterförening.

Utskottets förslag riskerar vidare av uppenbara skäl även att få negativa konsekvenser för barn och barnfamiljer, t.ex. då det blir svårare att uppfylla försörjningskravet ju fler barn som tillhör familjen. Advokatsamfundet saknar en närmare barnkonsekvensanalys avseende de barn som riskerar att leva lång tid separerade från sina föräldrar, och avseende dem som till följd av den aktuella regleringen aldrig kommer kunna återförenas med sina föräldrar.



Redan i samband med Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2018:20 framkom att det svenska regelverket inte på ett tillräckligt sätt beaktat barnets bästa. Detta medförde både rättsosäkerhet i form av olika behandling av ett stort antal ärenden, och omfattande merarbete för ansvariga myndigheter och domstolar. Barnkonventionen har sedan dess blivit svensk lag i syfte att stärka barnets rättigheter. Allt detta påkallar en noggrann konsekvensanalys avseende ny lagstiftning som påverkar barn. En sådan saknas i utskottets förslag.

Det kan även finnas anledning att närmare utreda huruvida ett försörjningskrav som träffar barn i nu aktuellt avseende är förenligt med familjeåterföreningsdirektivet. Sammantaget anser Advokatsamfundet att det i promemorian inte på ett godtagbart sätt klargörs hur utskottets förslag påverkar barns rätt till sina föräldrar och barns bästa i övrigt.

Vid bedömningen av förenligheten med internationell rätt är förslagens syfte och ändamålsenlighet viktiga faktorer. Av utskottets förslag framgår att syftet med detta är att uppnå bättre integration och minskat utanförskap. Det presenteras dock inget vetenskapligt underlag som ger stöd för förslagens lämplighet i syfte att uppnå dessa mål. Advokatsamfundet efterfrågar en stark koppling till vetenskap och faktabaserat underlag, eftersom grundläggande mänskliga rättigheter som rätten till familjeliv och barns bästa riskerar att starkt begränsas.

Det saknas även underlag som klargör den negativa påverkan på psykisk och fysisk hälsa som orsakas av lång tids separation mellan barn och föräldrar. Att detta inte har utretts eller beaktats utgör ytterligare en brist.

Vidare kan Advokatsamfundet se en risk att förslaget resulterar i att unga vuxna, som annars skulle ha vilja och förmåga att vidareutbilda sig, kommer söka sig till lågavlönade arbeten med kortare utbildningskrav i syfte att snabbare få återförenas med sin familj. På så sätt riskerar Sverige gå miste om värdefull kompetens som annars hade kunnat komma landet till gagn.

Angående förslaget om beräkning av tremånadersfristen för kvotflyktingar

Utskottet föreslår att kvotflyktingars tremånadersfrist för undantag från försörjningskravet ska beräknas från beslutet om uppehållstillstånd och inte, som regeringen föreslagit, från inresan i Sverige. Utskottets motivering till detta är att



kvotflyktingar bör behandlas som andra flyktingar. Anledningen till att regeringen ändrat sitt förslag i denna del är att flera väl insatta remissinstanser påpekat att kvotflyktingar kan erhålla sitt uppehållstillstånd en längre tid innan de tillåts resa in i Sverige.

Med det förslag som utskottet lägger fram riskerar kvotflyktingar att hamna i en betydligt sämre situation än andra flyktingar, vilket inte stämmer överens med utskottets motivering att kvotflyktingar bör behandlas som andra flyktingar. Advokatsamfundet har därför förhoppning om att utskottet närmare granskar regeringens motiv för det ändrade förslaget och de remissvar som ligger till grund för ändringen.

Angående bevisregeln för undantag från försörjningskravet vid etablerade förhållanden
Regeringen har i denna del beaktat remissvar från bl.a. Migrationsverket som uttryckt oro för att det tidigare föreslaget skulle stå i strid med EU-rätten. Förslaget har även tydliggjorts vad gäller en bevisregel för rekvisitet *etablerade förhållanden*. I promemorian kommenteras detta enbart genom ett kort konstaterande om att hänsyn till EU-rätten måste tas vid prövningen i varje individuellt fall. Utskottet har inte närmare motiverat varför den av regeringen föreslagna bevisregeln för rekvisitet *etablerade förhållanden* ska frångås. Advokatsamfundet anser att utskottets förslag riskerar att leda till sämre förutsebarhet i rättstillämpningen. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv svarar regeringens förslag bättre på kraven om att en lag ska vara tydlig och klar.

Advokatsamfundet anser det direkt olämpligt att stifta lagar som står i strid med EU-rätten. Det är av största vikt att det nya lagförslag som nu läggs fram redan i sin ursprungliga form är klart förenligt med EU-rätten, i syfte att undvika att den framtida praxisbildningen ständigt ska behöva hantera oförenligheten med EU-rätten som ytterligare en komplikation. Detta skulle skapa rättsosäkerhet såväl som merarbete för alla berörda instanser.

Advokatsamfundet förutsätter att både regeringen och utskottet avser att förslaget ska likabehandla både samkönade och olikkönade parrelationer. Det förslag som utskottet nu lägger fram innebär dock att samkönade par från länder där deras relation är förbjuden eller förknippad med ett omfattande stigma, får mycket svårt att använda



undantagsregeln då de svårigen på andra sätt kan registrera eller dokumentera att relationen är etablerad. Detta riskerar att diskriminera HBTQI-personer.

Angående synnerliga eller särskilda skäl för undantag från försörjningskravet

Behovet av en ventil som kan användas för att förhindra att rättstillämpningen leder till orimliga konsekvenser i det enskilda fallet har vid upprepade tillfällen belysts i praxis under de senaste åren. Det är även ur ett rättssäkerhetsperspektiv viktigt med en fungerande ventil för att kunna tillgodose Sveriges efterlevnad av konventionsåtaganden vid kommande praxisbildning och därmed skapa en långsiktigt hållbar lagstiftning. Syftet med en ventil riskerar att gå förlorat om kravet ställs för högt.

När det gäller den föreslagna ventilen för undantag från försörjningskravet har flera remissinstanser tidigare påtalat att kravet på ”synnerliga skäl” för tillämpning av undantaget kan komma att resultera i en alltför restriktiv tillämpning.

Advokatsamfundet delar denna bedömning. Advokatsamfundet ser inte heller att utskottet bemött kritiken, eller klargjort varför utskottet drar en annan slutsats än regeringen i denna del.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander