

Stockholm den 31 mars 2023

R-2023/0443

Till Justitiedepartementet

Ju2023/00511

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 24 februari 2023 beretts tillfälle att yttra sig över regeringens utkast till lagrådsremiss Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Sammanfattning

Advokatsamfundet anser att det vid utformningen av lagstiftning med 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. 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. Detta saknas i utkastet till lagrådsremiss. Det saknas även någon närmare barnkonsekvensanalys.

Av utkastet till lagrådsremiss framgår att syftet med förslagen är att bryta utvecklingen av ett stort utanförskap och genom ett paradigmskifte i svensk migrationspolitik ytterligare minska andelen asylsökande som söker sig till Sverige. I utkastet till lagrådsremiss saknas dock vetenskapligt underlag som ger stöd för förslagens lämplighet i syfte att uppnå dessa mål.



Advokatsamfundet konstaterar att utkastet till lagrådsremiss sammanfattningsvis riskerar att slå hårt mot barn, kvinnor, barnfamiljer, ensamstående föräldrar, unga vuxna, HBTQI, äldre, funktionsnedsatta, lågutbildade, analfabeter, långtidssjuka och personer som av andra anledningar aldrig har varit yrkesverksamma tidigare i livet. Detta utan att erforderliga analyser och avvägningar har gjorts som motiverar dessa.

Advokatsamfundet avstyrker lagrådsremissutkastets förslag av nedan angivna skäl.

Synpunkter

Allmänna utgångspunkter

Sveriges migrationslagstiftning har under de senaste åren genomgått upprepade och omfattande förändringar, vilka inneburit återkommande och stora inskränkningar i de individuella rättigheterna. Denna snabbt ändrade reglering och praxis har lett till att det nuvarande regelverket ligger mycket 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. Förslag som riskerar att stå i strid med Sveriges internationella åtaganden eller riskerar att leda till orimliga och otillåtna konsekvenser i det enskilda fallet, skapar omfattande merarbete för ansvariga myndigheter och domstolar och kan inte betraktas som rättssäkra eller hållbara. Advokatsamfundet finner det beklagligt att bestämmelser som infördes i syfte att skapa en långsiktigt hållbar migrationspolitik återigen är föremål för betydande förändringar. Lagstiftning som har stor inverkan i enskildas liv, vilket migrationsrätten får anses ha, ska vara långsiktig, förutsägbar och rättssäker.

Advokatsamfundet kan sammanfattningsvis konstatera att förslagen i utkastet till lagrådsremiss riskerar att slå hårt mot barn, kvinnor, barnfamiljer, ensamstående föräldrar, unga vuxna, HBTQI, äldre, funktionsnedsatta, lågutbildade, analfabeter, långtidssjuka och personer som av andra anledningar aldrig har varit yrkesverksamma tidigare i livet.



Skärpta villkor för anhöriginvandring i vissa fall

I utkastet till lagrådsremiss föreslås ändrat krav för att vara anknytningsperson med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. För att en person som har tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § UtL ska kunna vara anknytningsperson ska det krävas välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, i stället för välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid.

Enligt Advokatsamfundet är det oklart hur denna bedömning ska göras. Det är oklart om förslaget om varaktigt uppehållstillstånd innebär att prövningen ska innehålla en prognos om anknytningspersonen kan beviljas permanent uppehållstillstånd eller inte. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv ska lagstiftning vara tydlig och förutsägbar. Den föreslagna bestämmelsen brister i dessa avseenden.

Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska få vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år. Den nuvarande åldersgränsen är 18 år. Skälet till förslaget anges vara att upprätthålla en restriktiv migrationspolitik.

Advokatsamfundet anser att förslaget strider mot likabehandlingsprincipen. Personer bosatta i Sverige och som fyllt 18 år har rätt att ingå äktenskap. Det har inte framförts några godtagbara skäl till varför det ska finnas en betydande skillnad i åldersgränsen mellan de nyssnämnda kategorierna.

Begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa skyddsbehövande

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att möjligheten att medge undantag från försörjningskravet när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande bör begränsas, dvs. att alternativt skyddsbehövande inte ska vara undantagna från försörjningskravet vid anhöriginvandring under en period om tre månader. Förslaget innebär att alternativt skyddsbehövande 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.

Av utkastet till lagrådsremiss framgår att familjeåterföreningsdirektivets reglering inte omfattar alternativt skyddsbehövande på samma sätt som flyktingar. Detta innebär dock inte att Sverige är fria att utan saklig grund behandla personer i likartade situationer på olika sätt. Av Europakonventionens 8 och 14 artiklar 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 utkastet till lagrådsremiss nu föreslår riskerar att utgöra sådan särbehandling av grupper i likartad situation som omfattas av dessa konventionsåtaganden. De skäl som anförs förefaller sakna faktabaserat underlag och syften som är förenliga med Europakonventionens lydelse. Advokatsamfundet anser att det finns en risk att förslaget därmed står i strid med Sveriges internationella åtaganden vad gäller icke-diskriminering.

Av den nuvarande regleringen 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 torde i sig innebära en mycket stark motivator för att etablera sig på arbetsmarknaden. Av utkastet till lagrådsremiss framgår inte på vilket sätt de nu föreslagna inskränkningarna är nödvändiga, trots förekomsten av redan befintlig lagstiftning. Detta utgör en brist.

Advokatsamfundet finner även att förslaget riskerar att slå hårt mot, 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.

Förslaget riskerar vidare av uppenbara skäl även att slå hårt mot barn och barnfamiljer, t.ex. då det blir svårare att uppfylla försörjningskravet ju fler barn som tillhör familjen.



Advokatsamfundet ser allvarligt på avsaknaden av närmare barnkonsekvensanalys avseende de barn som riskerar att leva lång tid separerade från sina föräldrar, liksom 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 innebar 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 utkastet till lagrådsremiss.

Det kan även finnas anledning att närmare utreda huruvida ett försörjningskrav som slår mot barn på detta sätt är förenligt med familjeåterföreningsdirektivet. Sammantaget anser Advokatsamfundet att förslaget inte på ett godtagbart sätt klargjort förslagets påverkan på barns rätt till sina föräldrar och barns bästa i övrigt.

Vid bedömningen av förslagets förenlighet med internationell rätt kommer förslagets syfte och ändamålsenlighet att vara viktiga faktorer. Av utkastet till lagrådsremiss framgår att syftet med förslaget är att uppnå bättre integration och minskat utanförskap. Det saknas dock i lagrådsremissutkastet vetenskapligt underlag som ger stöd för förslagets 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 genom föreliggande förslag.

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

Vidare kan Advokatsamfundet redan utifrån advokatens egen erfarenhet från klientkontakter se att förslaget riskerar att resultera 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

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att kvotflyktingars tremånadersfrist för undantag från försörjningskravet ska beräknas ifrån beslutet om uppehållstillstånd och inte, som det är idag, från inresan till Sverige. Motiveringen till förslaget är att kvotflyktingar bör behandlas som andra flyktingar. Anledningen till att fristen för kvotflyktingar i nuvarande reglering utgår från tidpunkten vid inresa till Sverige är att kvotflyktingar kan erhålla sitt uppehållstillstånd en längre tid innan de tillåts resa in i Sverige.

Av MIG 2021:5 framgår följande.

Vid bedömningen av om en kvotflykting ska undantas från försörjningskravet när en ansökan om familjeåterförening lämnas in efter att tremånadersfristen har löpt ut, bör särskild hänsyn tas till den situation som kvotflyktingar och deras familjemedlemmar befinner sig i. Av praktiska skäl kan det gå en viss tid innan en kvotflykting anländer till Sverige. Det kan medföra att tremånadersfristen för att undantas från försörjningskravet hinner löpa ut innan kvotflyktingen kommer till Sverige.

Med aktuellt förslag riskerar kvotflyktingar att hamna i en betydligt sämre situation än andra flyktingar, vilket inte stämmer överens med motiveringen att kvotflyktingar bör behandlas som andra flyktingar. Advokatsamfundet har därför förhoppning om att regeringen kommer till insikt om att den nuvarande regleringen är det mest ändamålsenliga för att uppnå likabehandling mellan kvotflyktingar och andra flyktingar.

Begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl

Av utkastet till lagrådsremiss framgår att möjligheten att bevilja vuxna och barn uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter ska tas bort. Barn ska få beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.



Förslaget innebär att det kan bli svårare för barn att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl jämfört med idag. Förslagets förenlighet med Barnkonventionen kan ifrågasättas och riskerar att äventyra principen om barnets bästa. Därtill är förslaget inte tydligt och tillämpningen riskerar att bli alltför restriktiv med den föreslagna formuleringen. Förslaget att ta bort möjligheten för vuxna som vistats i Sverige med uppehållstillstånd och som under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige om omständigheterna är särskilt ömmande att beviljas uppehållstillstånd, är enligt Advokatsamfundet inte godtagbart då det riskerar att skapa oförutsägbarhet för personer som hunnit rota sig i landet, men inte längre omfattas av den tidigare grunden för uppehållstillstånd.

Övrigt

Advokatsamfundet är av uppfattningen att förslagen generellt sett kan innebära mycket negativ påverkan på jämställdheten. Kvinnor är i regel längre från arbetsmarknaden, och kvinnor och barn kommer oftare till Sverige på anknytning. Kvinnor kan få svårare att återförenas med sina familjemedlemmar, både som referensperson och anknytningsperson. Det föreligger risk att en sådan utveckling kommer att påverka integrationen negativt, eftersom en långvarig separation från t.ex. barn kan göra det svårare för kvinnor att komma in på arbetsmarknaden. Det kan göra kvinnorna ännu mer maktlösa och försätta dem i sårbara positioner där de riskerar att utnyttjas för att ta sig till Sverige på otrygga sätt.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander