

Ju2016/01307/L7

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Ju.17@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över utkastet till lagrådsremiss *Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade skrivelse och vill med anledning av detta framföra följande.

Sammanfattning

Svenska Röda Korset har lång erfarenhet av arbete för och med människor på flykt globalt, nationellt och lokalt. Vi finns med från flyktens början i konflikt och katastrof, längs flyktens väg, till ankomsten i Sverige, asylprocessen och etableringen i samhället. Vi har under lång tid varit en aktiv del och nära följt den svenska migrations- och asylpolitiken likväl som utvecklingen på europeisk och global nivå. I en tid när fler människor än någonsin har tvingats på flykt, krävs att stater står upp för det folkrättsliga systemet och för de grundläggande rättigheterna för människor på flykt. Förslaget som nu ligger på bordet förefaller vara resultatet av en alltför snabb och ogenomtänkt process i en tid då politiskt mod, uthållighet och eftertanke mer än någonsin behövs. Förutom att förslaget saknar evidens samt tillräcklig analys av dess konsekvenser riskerar det, om det genomförs, att bryta mot Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Förslaget innebär kostsamma konsekvenser för stora delar av samhälle och saknar tydliga och sammanhållna lösningar för de utmaningar som Sverige står inför. Förslaget och retoriken kring detta riskerar att i grunden förändra det offentliga samtalet och befästa fördomar och stigmatisering.

Svenska Röda Korset sammantagna bedömning av förslaget är att införandet av tillfälliga uppehållstillstånd samt de inskränkningar förslaget aviserar i fråga om familjeåterförening kommer att leda till allvarliga humanitära konsekvenser.



Nedan följer en sammanfattning av Svenska Röda Korsets bedömning av förslaget.

- Svenska Röda Korset anser att den bakgrundsbeskrivning som förslaget bygger på är missvisande.
- Svenska Röda Korset anser att det är anmärkningsvärt att det föreslås att skyddsgrunden ”övrig skyddsbehövande” ska avskaffas utan att konsekvenserna av förslaget har utretts och avstyrker förslaget.
- Svenska Röda Korset bedömer att införandet av tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att leda till allvarliga konsekvenser, särskilt för personer som lider av trauman från väpnad konflikt, tortyr och flykt. Det kommer att innebära försämrade förutsättningar för integration samt leda till kostsamma konsekvenser för samhället. Svenska Röda Korset avstyrker därför förslaget.
- Svenska Röda Korset avstyrker förslaget att anställning kommer att vara den enda grunden för permanent uppehållstillstånd för personer som ansetts vara i behov av internationellt skydd. Anställning kommer enligt lagförslaget att vara mer betydelsefullt för beviljande av ett permanent uppehållstillstånd än skyddsbehovets styrka och varaktighet. Undantag för barn, äldre, sjuka och andra särskilt utsatta personer kommer heller inte att finnas. Detta är anmärkningsvärt och Svenska Röda Korset vill med bestämdhet avstyrka förslaget.
- Svenska Röda Korset avstyrker helt de inskränkningar förslaget aviserar i fråga om familjeåterförening. Svenska Röda Korset anser det stötande att många av de mest sårbara individerna inte kommer ha några möjligheter att återförenas med sin familj. Svenska Röda Korset anser det mycket anmärkningsvärt att regeringen i och med förslaget väljer att skilja på gruppen flyktingar och alternativt skyddsbehövande. För familjer där familjemedlemmar inte har någon möjlighet att få godtagbara identitetshandlingar, som hittills getts bevislättning i fråga om identitet, omöjliggörs nu familjeåterförening helt.
- Svenska Röda Korset anser att kravet på försörjning för familjeåterförening inte bör utökas. Försörjningskrav inverkar menligt på människors hälsa, möjlighet till integration och möjlighet att tillgodoföra sig behandling och rehabilitering av trauma som uppkommit i samband med tortyr, andra övergrepp och/eller under flykten.

- Svenska Röda Korset avstyrker förslaget att uppehållstillstånd ej ska kunna ges med anledning av särskilt eller synnerligen ömmande skäl.
- Svenska Röda Korset är kritiska till att regeringen inte har utrett hur lagförslaget påverkar möjligheterna till integration och etablering. Svenska Röda Korset anser att om förslaget genomförs bör deltagande i kompletterande utbildningsinsatser inom etableringen likställas med anställning. Möjligheterna att delta i etableringsinsatser bör förlängas så att kompletterande utbildningsinsatser kan återupptas om permanent uppehållstillstånd erhållits.
- Svenska Röda Korset finner det anmärkningsvärt att förslaget saknar barnkonsekvens- och genusanalyser samt en analys om hur förslaget påverkar Sveriges folkrättsliga förpliktelser.

Svenska Röda Korset avstyrker förslaget i sin helhet.

Övergripande synpunkter

Förslaget som ligger på bordet innebär en helomvändning av svensk asyl- och flyktingpolitik. Att genomföra en sådan genomgripande förändring kräver tydliga syften och motiv som grundar sig på evidens och analys. Svenska Röda Korset anser att de utmaningar som Sverige står inför med anledning av situationen i världen och det ökade antal människor på flykt som söker sig till Sverige för att söka skydd kan och bör mötas på andra sätt än det nu föreslagna. Tillräckliga försök har inte gjorts för att hitta alternativa lösningar. Istället försämras, genom förslaget, situationen för de redan mest utsatta och grundläggande rättigheter riskerar att kränkas. Svenska Röda Korset kan och vill med sin erfarenhet vara en aktiv del i arbetet med att identifiera alternativa lösningar i dialog med regeringen och berörda myndigheter.

Ett av syftena med den tidsbegränsade lagen anges vara att *”minska antalet asylsökande till Sverige genom att under en begränsad tid anpassa det svenska regelverket till EU:s miniminivå”* på grund av att *”påfrestningarna på det svenska asylsystemet är stora och även andra centrala samhällsfunktioner utsätts för en stor belastning.”* Svenska Röda Korset, som har lång erfarenhet och bedriver omfattande verksamhet för människor på flykt, har varit en del av det intensifierade arbetet med att ta emot de människor som sökt sig hit. Vi har förståelse för att det krävs åtgärder för att anpassa asylmottagandet och stödet till berörda samhällsfunktioner när fler

människor är i behov av skydd. Även Svenska Röda Korsets resurser har periodvis varit ansträngda under höstens intensiva arbete. Vi ser dock inga långsiktiga eller hållbara lösningar i föreliggande förslag. Vi ser tvärtom fler och betydligt allvarligare risker med lagförslaget än de påfrestningar i asylmottagandet som beskrivs i förslaget. Enligt Svenska Röda Korsets bedömning kommer lagförslaget att skapa en rad nya problem och kommer, om det genomförs, ge allvarliga och mycket långtgående humanitära konsekvenser. Förslaget kommer dessutom att resultera i ekonomiskt kostsamma konsekvenser för stora delar av samhället, istället för ett konstruktivt och effektivt nyttjande av samhällets gemensamma resurser. Förslaget medför att politiken på detta område istället blir kontraproduktiv och motsägelsefull vilket inte bara ger stora humanitära konsekvenser utan också bidrar till ökad stigmatisering.

Förslaget uppges också syfta till att *"bidra till en jämnare fördelning av asylsökande inom EU."* Detta motiveras med att införandet av regler som tangerar lägsta mininivå enligt EU:s regelverk kommer att leda till att andra EU-länder tar sitt ansvar och att människor på flykt därmed skulle välja att söka asyl, och erhålla skydd, i andra länder framför Sverige. Det finns ingenting som tyder på att inskränkningar i Sverige kommer att leda till att andra EU-stater ökar sitt mottagande. Tvärtom har Sveriges redan införda inskränkningar resulterat i en motsatt utveckling där allt fler länder inför en än mer restriktiv politik på området.

Den nuvarande situationen i Sverige måste ses i ljuset av att omvärlden befinner sig i en allvarlig humanitär situation med utdragna väpnade konflikter och våld som fortsätter att döda, skada och driva miljontals människor på flykt. Mycket litet tyder på att läget kommer att förändras inom en nära förestående framtid. I länder som Syrien, Irak, Jemen, Afghanistan, Sydsudan, Somalia och Demokratiska Republiken Kongo fortsätter väpnade konflikter och våld att skörda människoliv, orsaka mänskligt lidande och driva miljontals kvinnor, män, flickor och pojkar på flykt.

Samtidigt har vi i Europa under det senaste halvåret, i takt med att hjälpbehovet ökat, sett ett hårdnande politiskt landskap. Flera länder, däribland Sverige, har lagt fram förslag för att hindra människor som flyr undan krig och katastrofer att söka sig till sina respektive länder såväl som Europa i stort. Utöver allvarliga humanitära konsekvenser riskerar förslaget både strida mot internationell rätt och bidra till ett hårdnande samhällsklimat med ökad segregation och främlingsfientlighet både i Sverige och andra länder. Förslaget bidrar till att urholka det internationella rättsskyddet som syftar till att skydda människor som tvingats på flykt och värna grundläggande rättigheter.

Lagförslaget innebär en rad inskränkningar både vad gäller möjligheter till uppehållstillstånd och familjeåterförening. Förslaget ger även mycket begränsade möjligheter till undantag. Detta anser Svenska Röda Korset är mycket oroande då det urholkar den individuella bedömning som är en förutsättning för en rättssäker asylprocess i enlighet med internationella förpliktelser. Att inte införa möjligheter till undantag för exempelvis särskilt ömmande ärenden kopplat till barn, genus och offer för tortyr etc., är särskilt anmärkningsvärt och riskerar bryta mot till exempel FN:s barnkonvention.

När fler människor på flykt är i behov av skydd är det av extra vikt att stå upp för den internationella rätten och ett regelverk som tillerkänner alla människor grundläggande rättigheter. Svenska Röda Korset förordar därför en sammanhållen politik som förenar asylpolitiken med en politik för integration och etablering som välkomnar människor som behöver en fristad och ger dem en möjlighet att under trygga förhållanden etablera sig och starta ett nytt liv i Sverige.

Överväganden och förslag

3. Ärendet och dess beredning

Svenska Röda Korset delar inte den beskrivning som framkommer i förslaget och anser den vara missvisande.

Sveriges andel av alla nya asylsökande i EU har varit oförändrad under de senaste fyra åren (2012-2015), omkring 12 %¹. I förhållande till övriga EU har Sverige alltså inte tagit ett större ”ansvar” under 2015 än tidigare. Eftersom det totala antalet asylsökande i EU har ökat under 2015 har de nationella asylsystemen i flera EU-länder påverkats. Som Migrationsverket konstaterar i sin prognos: *”I brist på en fungerande samordning på EU-nivå har många enskilda medlemsländers förmåga att hantera den stora ökningen ställts på stora prov.”*² Detta har fått till följd att flera länder har vidtagit åtgärder för att minska antalet asylsökande i respektive land.

Det särskilt ansträngda läget i november och december 2015 i delar av det svenska asylsystemet – framför allt i det initiala mottagandet – är delvis en konsekvens av regeringens eget beslut den 12 november att införa tillfällig inre gränskontroll. Detta har i sin tur används av regeringen för att motivera

¹ Uppgiften för 2015 bygger på preliminär statistik, se <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/LatestAsylumTrends2015.pdf>; för 2012-2014, se

<http://www.migrationsverket.se/download/18.b70e31914e4e8c297f8b0/1437642611345/Migrationsverkets+juliprognos+%28P4-15%29.pdf>

²<http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871592a8b/1454583524333/Migrationsverkets+februarioprognos+2016+%28P2-16%29.pdf>

både införandet av ID-kontroll och, som i föreliggande förslag, inskränkningar i utlänningslagstiftningen. Detta agerande ska ställas mot möjligheten att istället vidta åtgärder för att underlätta mottagandet och öka mottagningskapaciteten. Svenska Röda Korset anser att alternativa åtgärder inte har övervägts och analyserats i tillräcklig utsträckning.

I förslaget framkommer att regeringen gjort bedömningen att den aktuella situationen, och därmed en av orsakerna till förslaget, är att den uppkomna situationen anses vara ett ”*allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet*”. Det ges ingen närmare förklaring till denna slutsats vilken Svenska Röda Korset inte känner igen sig i. Svenska Röda Korset menar att regeringen bör redovisa den bakomliggande analysen. De förändringar som regeringen föreslår måste baseras på en tydligt redovisad evidensbaserad omvärlds- och konsekvensanalys.

Förslaget sägs anpassa svensk lagstiftning till en miniminivå inom EU. Svenska Röda Korset anser att detta är missvisande då det finns flertalet andra internationella åtaganden som Sverige är skyldiga att efterleva och, som med ett genomförande av förslaget, Sverige riskerar urholka och till och med kränka. Regeringen måste därför säkerställa att samtliga lagändringar är förenliga med både EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

5. Uppehållstillstånd för skyddsbehövande

Sverige har en lång tradition av att särskilt betona rätten till skydd för människor som inte har något annat val. Att de som tvingas på flykt och inte kan återvända till sina hemländer ska erbjudas en fristad i Sverige oberoende av ålder, kön, social status, fysiska eller psykiska funktionshinder eller liknande och att ingen ska diskrimineras med anledning av detta. Om lagförslaget genomförs anser Svenska Röda Korset att Sverige frångår denna linje. Detta då endast tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att beviljas flyktingar och skyddsbehövande. Den enda grund för att beviljas permanent uppehållstillstånd kommer att vara anställning. Anställning kommer således att vara mer betydelsefullt för ett permanent uppehållstillstånd än skyddsbehovets styrka och varaktighet. Undantag för barn, äldre, sjuka och andra särskilt utsatta personer kommer inte heller att finnas. Detta är ytterst anmärkningsvärt och Svenska Röda Korset vill med bestämdhet avstyrka förslaget.

5.2 Uppehållstillstånd för övriga skyddsbehövande

Förslaget innebär att skyddsbehövande enligt denna grund helt ska undantas rätt till uppehållstillstånd. Svenska Röda Korset anser att det helt saknas en

analys av konsekvenserna för de personer som kommer att nekas skydd och uppehållstillstånd till följd av den föreslagna lagändringen.

Bestämmelsen om skydd på grund av ”svåra motsättningar i hemlandet” infördes i syfte att tillförsäkra personer i behov av internationellt skydd en skyddsgrund i svensk rätt som skulle ta hänsyn inte bara till väpnad konflikt utan också till svåra motsättningar. Politisk-humanitära skäl för uppehållstillstånd ansågs i rättspraxis föreligga då ”*den allmänna situationen i ett land är sådan att det skulle te sig stötande att skicka tillbaka någon dit*”.³

Svenska Röda Korset avstyrker förslaget.

5.3 Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Förslaget innebär att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska beviljas personer som bedöms vara flykting eller alternativt skyddsbehövande. Svenska Röda Korset bedömer att införandet av tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att leda till allvarliga konsekvenser. Detta kommer att vara särskilt kännbart för personer som lider av trauman från väpnad konflikt, tortyr och flykt. Tidsbegränsade tillstånd kommer även ge försämrade förutsättningar för integration samt leda till kostsamma konsekvenser för samhället.

Svenska Röda Korset har arbetat med behandling av personer som lider av trauman från väpnad konflikt, tortyr och svåra flyktupplevelser i mer än 30 år. På Röda Korsets behandlingscenter för krigsskadade och torterade i Göteborg, Malmö, Skellefteå, Skövde, Stockholm och Uppsala möter vi dagligen personer i behandling för tidigare traumatiska upplevelser.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd skapar otrygghet. För personer som lider av svåra traumatiska upplevelser riskerar införandet av tidsbegränsade uppehållstillstånd att leda till allvarliga humanitära konsekvenser. Detta blir särskilt tydligt i behandling av tortyroffer. Det handlar om mycket utsatta personer där stabilitet och trygghet är en förutsättning för adekvata stöd- och behandlingsinsatser. För en del patienter kommer otryggheten medföra att behandlingsmetoden går från reell behandling till stödjande insatser då behandling ofta kräver långvariga insatser i stabil miljö, vilket omöjliggörs i och med förslaget. Ökad oro och osäkerhet riskerar att förvärra trauman, vilket för med sig ökad humanitärt lidande samt ökade kostnader för samhället. Svenska Röda Korset har tidigare erfarenhet från arbete med personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd och vet vilka svåra humanitära konsekvenser detta kan föra med sig.

³ UN 344-97.

Det finns ett antal forskningsstudier som med kvantitativa metoder jämfört hälsan hos flyktingar och andra skyddsbehövande med tidsbegränsade respektive permanenta uppehållstillstånd. Många är genomförda i Australien där parallella system med temporära och permanenta uppehållstillstånd används. Dessa studier har alla kommit fram till att det finns ett klart samband mellan tidsbegränsade tillstånd och sämre psykisk hälsa, även när andra variabler som kan spela in har tagits bort. Sambanden gäller såväl ångestsymtom och depression som posttraumatiskt stressyndrom (PTSD).⁴ Kvalitativa studier bekräftar samma sak. I korthet uttrycker de skyddsbehövande att de inte kan planera och känna hopp inför framtiden.⁵

Barn och ungdomar förtjänar ett särskilt omnämnande vad gäller de humanitära konsekvenser som tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att innebära. Barn som utsatts för traumatiska upplevelser, vilket är fallet med många som kommer från konfliktdrabbade länder, måste få trygghet för att kunna landa och bygga upp en ny tillvaro. Det gäller i synnerhet ensamkommande barn och barn som själva utsatts för tortyr. Införande av tidsbegränsade uppehållstillstånd motverkar barns rätt till hälsa och utveckling och innebär att principen om barnets bästa urholkas.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd ger även sämre förutsättningar för integration. För den som flytt från krig, konflikt och förföljelse och som försöker skapa sig en ny trygg tillvaro för sig och sin familj leder ett tidsbegränsat uppehållstillstånd till en fortsatt osäker situation utan verklig möjlighet att etablera sig i samhället och åter bygga upp sitt liv. Otryggheten riskerar att försvåra möjligheterna att lära sig svenska, få en bostad och ett arbete. Även sådant som borde vara positivt – som att barnen rotar sig i skolan, lär sig språket och etablerar sig i samhället – kan leda till ökad ångest och oro hos föräldrar då man lever under det ständiga hotet att en dag åter tvingas rycka upp barnen ur deras tillvaro.

Svenska Röda Korset avstyrker därför förslaget helt.

⁴ Bogic et al. Factors associated with mental disorders in long-settled war refugees: refugees from the former Yugoslavia in Germany, Italy and the UK. *British Journal of Psychiatry*. 2012; 200: 216-232; Johnston et al. Measuring the health impact of human rights violations related to Australian asylum policies and practices: a mixed methods study. *BMC international health and human rights*. 2009; 9: 1; Momartin et al. A comparison of the mental health of refugees with temporary versus permanent protection visas. *Medical Journal of Australia*. 2006; 185: 357-61; Steel et al., Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees. *British Journal of Psychiatry*. 2006; 188: 58-64; Steel et al. Two year psychosocial and mental health outcomes for refugees subjected to restrictive or supportive immigration policies. *Social Science and Medicine*. 2011; 72: 1149-56.

⁵ Nickerson et al. Change in visa status amongst Mandaean refugees: relationship to psychological symptoms and living difficulties. *Psychiatry Research*. 2011; 187: 267-74; Johnston et al. Measuring the health impact of human rights violations related to Australian asylum policies and practices: a mixed methods study. *BMC international health and human rights*. 2009; 9: 1. Johnston et al. Social policies and refugee resettlement: Iraqis in Australia. *Critical Social Policy*. 2009; 29: 191-215.

5.4 Permanent uppehållstillstånd om utlänningen kan försörja sig

Förslaget innebär att personer som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna erhålla permanent uppehållstillstånd om de när tiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet löpt ut har en anställning som uppfyller vissa givna kriterier. Svenska Röda Korset anser att det finns en rad problem med detta förslag. För det första, som även nämns ovan, att anställning blir mer betydelsefullt än eventuella skyddsbehov för ett permanent uppehållstillstånd, en ordning som vi avstyrker. Förslaget riskerar också föranleda att barn som kommer till Sverige utan vårdnadshavare känner sig nödgade att arbeta och hitta anställning istället för att gå i skolan, något som Svenska Röda Korset känner stark oro inför. Dessutom medför det föreslagna systemet att den enskilde arbetstagararen/den skyddsbehövande blir beroende av sin arbetsgivare vilket riskerar leda till missbruk av den enskildes rättigheter. Förslaget medför också att alternativt skyddsbehövande och personer som fått uppehållstillstånd utifrån Sveriges internationella åtaganden kan erhålla permanent uppehållstillstånd efter ett år medan de som erhållit tillfälligt tillstånd som flyktingar får vänta i tre år, en skillnad som är ologisk och saknar motivering.

Sammantaget anser Svenska Röda Korset därför att förslaget helt ska avstyrkas.

6. Upehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet

Det framgår inte av förslaget varför en person som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet inte ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd om hen kan försörja sig. Svenska Röda Korset anser att det saknas anledning att särskilja denna grupp i detta hänseende.

7. Familjeåterförening

Svenska Röda Korset har lång erfarenhet av att arbeta med familjeåterförening och är en del av den internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen där arbetat med familjeåterförening globalt är en av rörelsens mandatfrågor i enlighet med den internationella humanitära rätten. Familjeåterförening är en rättighet⁶ likväl som en förutsättning för hälsa, integration och rehabilitering. Den internationella humanitära rätten innehåller förpliktelser för staterna att återförena familjer som splittrats i

⁶ Artikel 8 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen), Artikel 10 FN:s Barnkonvention samt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

samband med väpnade konflikter. Förändringarna kommer även att föranleda att barn kommer tvingas leva åtskilda från sina föräldrar under lång tid något som står i helt strid med barnets bästa och i förlängningen FN:s Barnkonvention

Familjeåterförening är också en av de få säkra och lagliga vägar till Europa och Sverige idag för människor som flyr förföljelse, krig och konflikter och med begränsningar av även denna rättighet kommer fler barn och kvinnor att tvingas att genomföra livsfarliga resor som kommer föranleda än mer lidande längs Europas gränser men också i Sverige.

För att skapa trygghet och stabilitet är familjen fundamental. Många patienter på Röda Korsets behandlingscenter för krigsskadade och torterade i Göteborg, Malmö, Skellefteå, Skövde, Stockholm och Uppsala lever i konstant oro och skräck för vad som kommer att hända nära och kära som finns kvar i ett hemland eller som lever under svåra förhållanden i flyktingläger med brist på basala nödvändigheter såsom mat, kläder och sjukvård, och med risk för övergrepp. Att minska möjligheten till familjeåterförening på det sätt som nu föreslås innebär att fler kommer att uppleva dessa trauman, då föräldrar som inte ser några andra sätt att återförenas i Sverige tar med sina barn under flykten.

Vad gäller barn och ungdomar vi möter ser vi att trauman under flykt kan ge långvariga konsekvenser. Barnen tvingas möta våld och död på mycket nära håll och har ibland varit med om situationer som är direkt livshotande för dem själva eller deras anhöriga. Dessa trauman skulle i många fall helt kunna undvikas genom möjligheter att legalt ta sig till Europa för att söka skydd.

Begränsade möjligheter till familjeåterförening leder även till sämre psykisk hälsa. Det finns en rad forskningsstudier som stöder det vi ser i vår dagliga verksamhet på Röda Korsets behandlingscenter. Det gäller såväl ökad risk för depression och ökad risk för PTSD.⁷

En internationell analys av tillgänglig forskning gällande försörjningskrav och andra begränsningar av möjligheter till familjeåterförening visar att denna typ av åtgärder inte leder till ökad integration eller ökad anställningsgrad. Istället kan ett försörjningskrav vara ett effektivt sätt att hindra familjer från att återförenas, med negativa konsekvenser för fysisk och psykisk hälsa som följd. Kraven som ställs drabbar i synnerhet särskilt utsatta grupper såsom lägre utbildade, äldre, unga vuxna och människor i konfliktdrabbade länder.⁸

⁷ Blair, 2000; Bragg och Wong, 2015; Laban, 2005.

⁸ Huddleston och Pedersen, *Impact of new family reunion tests and requirements on the integration process*, 2011

7.2 Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsat uppehållstillstånd

Förslaget innebär bland annat att familjeåterförening till personer som bedömts vara alternativt skyddsbehövande inte ska beviljas. I de fall anknytningspersonen bedömts vara flykting ska uppehållstillstånd på grund av anknytning endast tillerkännas om anknytningspersonen anses ”*ha välgrundade utsikter att beviljas till permanent uppehållstillstånd*”. Även i denna del saknas analys av konsekvenserna för de personer som kommer att nekas uppehållstillstånd till följd av de föreslagna lagändringarna. Svenska Röda Korset anser att dessa inskränkningar i rätten till familjeåterförening måste analyseras och motiveras betydligt bättre innan någon förändring överhuvudtaget kan vara aktuell.

Kravet på ”välgrundade utsikter” skapar fortsatt osäkerhet och bör därför strykas helt. Det bör istället tydligt framgå i lagtexten att flyktingar och, i förekommande fall, alternativt skyddsbehövande har rätt till familjeåterförening.

I motsats till förslaget anser Svenska Röda Korset att alternativt skyddsbehövande bör ha samma rätt till familjeåterförening som flyktingar. EU:s skyddsgrundsdirektiv – som antogs efter familjeåterföreningsdirektivet – utgår ifrån principen att alternativt skyddsbehövande bör beviljas samma rättigheter och förmåner som flyktingar, något som även EU-kommissionen har uttalat (se nedan). Denna princip bör även vägleda den tidsbegränsade lagen. Svenska Röda Korset anser det därför anmärkningsvärt att regeringen väljer att skilja på gruppen flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

Då Sverige i en europeisk jämförelse har ovanligt låg andel som erhåller flyktingstatus blir konsekvensen att med de nu föreslagna reglerna för anhöriginvandring blir Sverige ett av de absolut mest restriktiva länderna i EU. Den låga andelen flyktingstatus i Sverige innebär att inskränkningar i rätten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande drabbar fler än vad annars skulle vara fallet. Som exempel kan nämnas att 2015 var den genomsnittliga bifallsandelen i EU för syriska asylsökande 97 %, varav 83 % erhöll flyktingstatus och 14 % alternativ skyddsstatus. Andelen flyktingstatus för syriska asylsökande i Tyskland var 97 %, Storbritannien 84 %, Danmark 70 % och Nederländerna 50 %. I Sverige beviljades endast 10 % flyktingstatus.

År 2015 beviljades drygt 13 500 asylsökande i Sverige uppehållstillstånd som flyktingar och drygt 18 400 som alternativt skyddsbehövande. Den senare gruppen får alltså enligt förslaget inte längre återförenas med sina familjer.

Att helt omöjliggöra beviljande av uppehållstillstånd för anhöriga till alternativt skyddsbehövande oaktat omständigheterna i det enskilda ärendet är inte förenligt med artikel 8 i Europakonventionen. Annorlunda uttryckt är det Europakonventionen som utgör ”minimivå” när det gäller återförening av familjer som inte omfattas av EU:s familjeåterföreningsdirektiv. Som EU-kommissionen skriver i riktlinjerna för tillämpning av familjeåterföreningsdirektivet: *”Kommissionen betonar att direktivet inte bör tolkas så att medlemsstaterna måste neka tredjeland-medborgare med tillfälligt eller subsidiärt skydd rätten till familjeåterförening. Kommissionen anser att personer som beviljats subsidiärt skydd har samma behov av internationellt skydd som flyktingar, och uppmanar därför medlemsstaterna att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter som flyktingar. Likheten mellan de båda skyddsformerna bekräftades även vid omarbetningen av skyddsdirektivet 2011/95/EU i samband med EU:s ”asylpaket”. Även i situationer som inte omfattas av unionslagstiftningen är medlemsstaterna skyldiga att rätta sig efter artiklarna 8 och 14 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.”*⁹

Enligt förslaget ska enbart make/maka, sambo och omyndiga ogifta barn kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. Detta bör kompletteras med en bestämmelse som säkerställer att ingen anhörig som ansöker om familjeåterförening – exempelvis vuxna barn – nekas uppehållstillstånd i strid med artikel 8 i Europakonventionen.

Enligt regeringsformen får inte svensk lag tillämpas om den bryter mot Europakonventionen. Europadomstolen är den främsta instansen för att tolka konventionens innehåll och svenska myndigheter och domstolar måste ge konventionen företräde framför svensk lag. Som framgår ovan inskränker föreliggande förslag rätten till familjeliv på ett sådant sätt att det måste ifrågasättas om bestämmelserna är förenliga med artikel 8 i Europakonventionen. Det är rimligt att anta att svenska domstolar i vissa situationer kommer att tvingas gå utanför svensk lag för att tillse att Sveriges internationella åtaganden efterlevs. Innan prejudikat etableras riskerar emellertid många sökande att förvägras sina rättigheter.

Enligt förslaget kommer familjemedlemmar till flyktingar endast beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Familjemedlemmar som idag inte har någon möjlighet att få godtagbara identitetshandlingar och hittills getts bevislättnad i fråga om identitet, i enlighet med Migrationsöverdomstolens avgörande (MIG 2012:1), riskerar därmed att inte kunna återförenas med sin/a anhörige överhuvudtaget. Detta kommer bland annat drabba många

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1449352069116&uri=CELEX:52014DC0210>

sökande från Somalia, Eritrea och kvinnor från Syrien som har svårt att erhålla pass på egen hand. Migrationsöverdomstolen ansåg i rubricerade avgörande att det, utifrån en proportionalitetsbedömning mellan å ena sidan rätten till familjeåterförening och barnets bästa och å andra sidan statens intresse av att kontrollera identiteten på inresande sökande, skulle medges en bevislättning för att möjliggöra familjeåterförening för denna grupp och att det därför ansågs tillräckligt att göra sin identitet sannolik. Detta omöjliggörs i och med förslaget vilket Svenska Röda Korset är mycket oroad för då det kommer få stora humanitära konsekvenser för de som drabbas.

7.3 Utvidgat försörjningskrav

Regeringen föreslår att försörjningskrav ska gälla alla, utom i de fall då anhöriga till flyktingar, eller till skyddsbehövande som sökt asyl innan den 24 november 2015, ansöker om familjeåterförening inom tre månader från det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd. Även om en sådan ansökan görs inom den stipulerade tiden ska försörjningskrav kunna ställas om familjen har anknytning till annat land utanför EU eller om det rör sig om en icke-etablerad relation. Försörjningskravet ska inte bara, som nu, omfatta den person som befinner sig i Sverige utan även de familjemedlemmar som ansökt om uppehållstillstånd här. Svenska Röda Korset anser att försörjningskravet kommer leda till orimliga konsekvenser och missgynna integrationen och anser därför att kravet på försörjning inte bör utökas.

Enligt förslaget krävs att ansökan från familjemedlemmar ska lämnas in inom tre månader från härvarandes statusförklaring. Denna tidsgräns bedömer Svenska Röda Korset som orimlig då det många gånger är genomförbart i praktiken.

Svenska Röda Korset, som under decennier har arbetat med efterforskning av saknade anhöriga, vet att många familjer som tvingas fly från sitt hemland splittras, många gånger redan i hemlandet, under flykten genom grannländer eller i Europa. I många fall tar det många år att få reda på var familjemedlemmar befinner sig. Ibland sitter familjemedlemmar också fängslade och är av den anledningen förhindrade att söka uppehållstillstånd. För att de som beviljats uppehållstillstånd som flyktingar ska vara undantagna från kravet på försörjning måste deras familjemedlemmars ansökningar om uppehållstillstånd vara inlämnad inom tre månader från det att flyktingen i Sverige fått sitt uppehållstillstånd och sin statusförklaring. På grund av den stora andel flyktingfamiljer som splittras genom krig, konflikt eller katastrof, kommer förslaget innebära att en stor andel flyktingar ändå underkastas försörjningskravet. Detta då tre månader är en alltför kort tid att

överhuvudtaget ha en möjlighet att inkomma med en sådan ansökan. Utöver detta tillkommer de praktiska svårigheter som det innebär att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd. Alla har inte möjlighet att exempelvis söka via webben, många saknar nödvändiga dokument eller pass. Detta gäller särskilt familjemedlemmar till flyktingar och andra personer med internationellt skyddsbehov som många gånger själva befinner sig på flykt och som med anledning av just själva skyddsbehovet inte kan närma sig hemlandets myndigheter.

Kravet på att flyktingen ska kunna försörja inte bara sig själv utan även sina familjemedlemmar riskerar att i många fall bli oerhört svårt att leva upp till. Därtill tillkommer kravet på en bostad som ska vara tillräckligt stor. Detta krav kommer ytterligare försvåra möjligheten till familjeåterförening för många familjer. Regeringen har för avsikt att meddela närmare föreskrifter om innebörden av kravet på försörjningsförmåga och på att ha en bostad av tillräcklig storlek. Svenska Röda Korset förutsätter att dessa krav inte kommer att utformas på så sätt att kravet blir ouppnåeligt för den absoluta majoriteten. Det får även förutsättas att föreskrifterna innehåller undantag från försörjningskravet för de som saknar arbetsförmåga, exempelvis på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning.

Försörjningskrav inverkar menligt på människors hälsa, möjlighet till integration och möjlighet att tillgodoföra sig behandling och rehabilitering av trauma som uppkommit i samband med tortyr, andra övergrepp eller under flykten. Ytterst handlar försörjningskravet om att införa regler som i stor utsträckning kommer att hindra föräldrar och barn från att få återförenas enbart på grund av att föräldern inte lyckas skaffa ett tillräckligt välbetalt arbete eller en tillräckligt stor bostad. Då många inte kommer att klara försörjningskraven kommer nu än fler familjemedlemmar tvingas fortsätta leva separerade i olika delar av världen. Barn kommer att tvingas fortsätta leva under svåra förhållanden i krigsdrabbade länder eller i flyktingläger alternativt tvingas till en riskfylld flykt istället för att på ett säkert och legalt sätt kunna ta sig till Sverige. Konsekvenserna, särskilt för barnen, riskerar att bli förödande om förslaget genomförs. Förföljelsen, övergreppen och våldet som ligger till grund för beviljandet av skydd för enskilda individer innebär ofta också utmaningar och orsakar trauman. Mot den bakgrunden anser Svenska Röda Korset att det är stötande att de kanske mest sårbara individerna, som inte kan arbeta och som har de största behoven av sin nära anhöriga, inte får möjlighet till återförening.

Svenska Röda Korset avstyrker förslaget.

8. Synnerligen ömmande omständigheter

8.2 Bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter ersätts av en mer begränsad bestämmelse

Förslaget innebär bland annat att uppehållstillstånd inte ska beviljas enligt bestämmelsen om synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter. Återigen konstaterar Svenska Röda Korset att en analys av konsekvenserna för de personer – däribland ensamkommande barn – som kommer att nekas uppehållstillstånd till följd av den föreslagna lagändringen helt saknas. Det är dock anmärkningsvärt att förslaget kopplat till barn bland annat motiveras av, i förslaget, att portalparagrafen (1 kap. 10 § utlänningslagen) om barnets bästa kvarstår. Svenska Röda Korset delar inte denna slutsats då det var just bristen på tillämpningen av densamma som motiverade införandet av särskilt ömmande omständigheter för barn och anser att detta lagrum måste kvarstå.

Generellt anser Svenska Röda Korset att stycket om uppehållstillstånd för barn är mycket oklart och skapar stor osäkerhet. Här behövs ett tydligare förarbetsuttalande med relevanta exempel som stöd för tillämpningen och med ett tydligt barnrättsperspektiv samt barnkonsekvensanalyser.

Svenska Röda Korset avstyrker förslaget.

9. Följdändringar i etableringslagen

Svenska Röda Korset är kritiska till att regeringen inte har utrett hur lagförslaget påverkar möjligheterna till etablering. Vi välkomnar dock att möjligheterna att delta i etableringsinsatser utvidgas till att gälla även de som erhåller tillfälliga uppehållstillstånd. Samhällets etableringsinsatser bygger idag på att deltagare har permanent uppehållstillstånd samt att rätten till skydd eller möjligheter till familjeåterförening inte kopplas till anställning. Lagförslaget innebär därmed att i princip samtliga deltagares förutsättningar för att delta i etableringsinsatser förändras, utan att konsekvenserna av denna genomgripande förändring överhuvudtaget har utretts. Förutsättningarna för till exempel en läkare att genomgå kompletterande utbildningsinsatser för att kunna arbeta inom sitt yrke, till exempel inom de snabbspår som regeringen nyligen aviserat, kommer att förändras i grunden. Samma läkare kommer sannolikt att, om möjlighet finns, istället välja att ta ett okvalificerat arbete om det är vad som krävs för att kunna återförenas med sin familj och få permanent uppehållstillstånd.

Svenska Röda Korset anser därför att deltagande i kompletterande utbildningsinsatser inom etableringen bör likställas med anställning samt att möjligheterna att delta i etableringsinsatser förlängs så att kompletterande utbildningsinsatser kan återupptas när permanent uppehållstillstånd erhållits.

10. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Svenska Röda Korset finner det olämpligt att sådana här omfattande förändringar som förslaget aviserar börjar att gälla i och med att regeringen presenterade den politiska inriktningen den 24 november 2015 på en presskonferens. Rimligtvis borde brytpunkten vara när lagförslaget är antaget av riksdagen i dess slutliga version.

11. Kostnader och andra konsekvenser

Förslaget beskriver i avsnittet hur aviserade förändringar bland annat kommer att motverka integrationen och leda till försämrad hälsa hos enskilda personer i Sverige. Svenska Röda Korset vill återigen särskilt betona att en sådan kursändring av ett politikområde som kommer att medföra stora humanitära konsekvenser för ett stort antal människor måste föregås av en konsekvensanalys och ett gediget bakgrundsarbete något som förevarande lagförslag helt saknar. Som noterats ovan saknas helt analys av konsekvenserna för de personer som kommer att nekats uppehållstillstånd till följd av föreslagna lagändringar.

Förslaget nämner hur vissa myndigheters arbete kommer att påverkas. Svenska Röda Korset tror dock att detta är svårt att bedöma då det fortfarande är oklart hur tillämpningen och övergången kommer att se ut. Även Migrationsverkets och domstolarnas arbetsbörda bör påverkas genom mer komplexa asylutredningar, ansökningar om förlängning av uppehållstillstånd, överklagande av statusbeslut och avslag på ansökningar om familjeåterförening, vilket i sin tur riskerar att leda till ytterligare förlängda väntetider för de sökande. Det kan även noteras att regeringen inte nämner någonting om de förväntade ökade kostnader förslaget kommer att innebära för Polismyndigheten.

Svenska Röda Korset saknar, som ovan nämnts under avsnitt 9, en konsekvens- och kostnadsanalys avseende förslagets inverkan på integration och etablering. Svenska Röda Korset menar att förslaget riskerar att försvåra integrationen. Att oroa sig för vad som händer ens familj och att inte veta om, eller när man kan få leva ihop igen bidrar till en försämrad hälsa och riskerar att försvåra språkinlärning och andra utbildningsinsatser och därmed försämrats möjligheterna att ta sig in på arbetsmarknaden. Dessutom riskerar

förslaget att motverka regeringens satsningar på etablering, till exempel de nylanserade så kallade snabbspåren. Många högutbildade eller andra med hög kompetens och yrkesskicklighet som idag kompletterar sin utbildning och läser yrkessvenska för att kunna arbeta inom sitt yrke i Sverige kommer sannolikt att, i många fall, välja att avsluta etableringsinsatser och språkstudier för att istället välja att ta första bästa jobb, för att få möjlighet till permanent uppehållstillstånd och att kunna återförenas med sin familj. Regeringen motverkar därmed sin egen politik. Detta för dessutom med sig ett enormt slöseri både med den enskildes såväl som hela samhällets resurser i en tid med stora utmaningar.

Förslaget saknar, såsom framgått ovan, en ordentlig konsekvensanalys, både för personer som vistas i Sverige men även för personer utanför vårt land. Dessutom saknar förslaget barnkonsekvens- och genusanalyser. Hur detta påverkar Sveriges folkrättsliga förpliktelser framgår ej. De humanitära konsekvenserna av de föreslagna förändringarna kommer bli alltför omfattande och drabba enskilda individer alltför hårt varför Svenska Röda Korset avstyrker förslaget.

Avslutande reflektioner

De internationella konventioner och system som antogs efter andra världskriget för att skydda människor på flykt sätts nu för första gången på verkligt prov i Europa. Det är en utmaning som kräver mod, uthållighet och eftertanke. Med oro ser nu Svenska Röda Korset att utvecklingen i Europa istället innebär direkta och indirekta försämringar av de grundläggande rättigheterna för människor på flykt. Det nu aktuella förslaget är en del av denna negativa utveckling.

Med förslaget urholkas asylrätten genom att skyddet villkoras så att de med goda språkfärdigheter, utbildning och för det svenska samhället relevant arbetslivserfarenhet får större möjligheter att få stanna i Sverige och att återförenas med sin familj. Förslaget drabbar särskilt redan svaga grupper. De utmaningar som Sverige står inför bör mötas på andra sätt än det nu föreslagna. Tillräckliga försök har inte gjorts för att hitta alternativa lösningar.

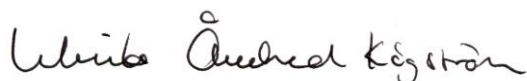
Något som skulle möjliggöra ett mer långsiktigt planerande av det svenska mottagningssystemet är fler säkra och lagliga vägar till Sverige och Europa. Regeringens tillsättande av en utredning beträffande lagliga vägar är ett steg i rätt riktning. Det förefaller dock paradoxalt att regeringen samtidigt tar bort den största och ofta enda möjligheten att ta sig legalt till Sverige - familjeåterförening.

Svenska Röda Korset delar regeringens uppfattning att fler europeiska länder måste ta ansvar för den humanitära situationen och leva upp till sina åtaganden, men vi bedömer inte att de föreslagna åtgärderna kommer att leda till detta. Vi kan redan se att en mer restriktiv migrationspolitik inte på något sätt medför att andra länder i Europa tar ett ökat ansvar. Tvärtom har det resulterat i en motsatt utveckling där allt fler länder inför än mer restriktiv politik på området. Det innebär att alternativa åtgärder krävs som ännu inte prövats. Ett gemensamt solidariskt ansvar för asylsökande inom EU skulle kunna vara en långsiktig lösning under förutsättning att individuella behov tas till vara, att man tar hänsyn till särskilt utsatta grupper samt värnar en individuell och rättssäker asylprövning i hela EU. Man kan även undersöka möjligheterna till gemensam finansiering av EU-ländernas asylmottagande.

Regeringen måste istället för att signalera tveksamhet till vikten av respekt för mänskliga rättigheter fortsätta vara en drivande kraft för att stärka en human och rättssäker asylpolitik med åtgärder som främjar – inte motverkar – ett humant och värdigt mottagande av människor som söker skydd i Sverige.



Anna Carlstedt
Ordförande
Svenska Röda Korset



Ulrika Årehed Kågström
Generalsekreterare
Svenska Röda Korset