

Dnr 1961-2020/21

Till:
registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se

Svenska Röda Korsets yttrande över *Försörjningskrav vid anhöriginvandring* Dnr 1961-2020/21

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset avstyrker förslaget att alternativt skyddsbehövande inte längre ska få undantag från försörjningskravet under de första tre månaderna, utan att detta krav ska gälla omedelbart. Förslaget skulle i praktiken innebära att den absoluta merparten av de alternativt skyddsbehövande inte skulle kunna återförenas med familjen på många år.
- Svenska Röda Korset avstyrker utskottets förslag att samma tidsfrister för undantag av försörjningskravet ska gälla för anknytningspersoner som tagits emot inom ramen för vidarebosättning (kvotflyktingar), det vill säga från tiden när uppehållstillstånd beviljas. Svenska Röda Korset anser att tidsfristen bör räknas från ankomsten till Sverige, vilket är i linje med Migrationsöverdomstolen.
- Utskottet föreslår att det klargörande som regeringen föreslår i 5 kap. 3 d § tredje stycket Utlänningslagen gällande undantag från försörjningskravet vid etablerade relationer, i syfte att klargöra att det ska anses stå klart att ett förhållande är väl etablerat om äktenskapet ingåtts eller samboförhållandet förelegat före anknytningspersonens inresa i Sverige, ska tas bort. Svenska Röda Korset avstyrker förslaget då vår erfarenhet visar att ett sådant klargörande är nödvändigt i syfte att motverka diskriminerande tillämpning.

- Utskottet föreslår att undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring ska kunna medges helt eller delvis om det finns *synnerliga skäl*. Svenska Röda Korset avstyrker förslaget då vi anser att för situationer där det framstår som olämpligt att ställa upp ett försörjningskrav bör det vara möjligt att göra undantag från försörjningskravet när det finns *särskilda skäl*. Detta då ett undantag för *synnerliga skäl* riskerar att bli alltför snävt och kan komma att tillämpas enbart i rent exceptionella fall, vilket i praktiken innebär en risk att Sverige inte uppfyller sina internationella åtaganden.

Bakgrund

Svenska Röda Korset har lång erfarenhet av arbete med familjeåterförening. Familjeåterförening är en av de få säkra och lagliga vägar som finns in i Europa för människor i behov av skydd. När den möjligheten stängs leder det till att fler människor, däribland barn, tvingas genomföra farliga resor genom Europa. Om de istället kunnat komma till Europa på säkra och lagliga vägar hade många av de trauman som sker under flyktvägarna kunnat undvikas. Begränsningarna i rätten till familjeåterförening bidrar även till att barn frånskiljs från sina föräldrar under lång tid, vilket bland annat strider mot principen om barnets bästa samt mot principen om familjens enhet i Europakonventionen.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för yttrandet

Rätten att få leva med sin familj slås fast i ett antal internationella konventioner. Principen om familjens enhet fastslogs första gången 1948 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Sedan dess har familjens rätt till skydd bekräftats i ett flertal olika konventioner. Rätten till familjeliv garanteras bland annat i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 23) och Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 8). Denna rätt gäller alla familjer oberoende av legal status. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter ska barnets bästa beaktas vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3). Ett barn har rätt att återförenas med sin familj om familjen

har splittrats och en ansökan om familjeåterförening ska behandlas på ett ”positivt, humant och skyndsamt sätt” (artikel 10). FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning syftar till att tillförsäkra funktionsnedsatta samma rättigheter som alla andra personer, däribland rätt till familjeliv och familjeåterförening. De undertecknande länderna, däribland Sverige, får alltså inte införa kriterier för familjeåterförening som inte kan uppfyllas av personer med funktionsnedsättning eller sätter personer med funktionsnedsättningar i ett sämre läge än andra. Även enligt den internationella humanitära rätten är staterna skyldiga att bevara familjens enhet och att underlätta återförening av familjer som splittrats på grund av väpnad konflikt. Även enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv.

4. Vissa undantag från försörjningskrav vid anhöriginvandring

Utskottet föreslår att undantaget från försörjningskravet vid anhöriginvandring i regeringens förslag till 5 kap. 3 d § UtL inte ska gälla när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande. Utskottets förslag innebär att alternativt skyddsbehövande inte längre ska få undantag från försörjningskravet under de första tre månaderna, utan att detta krav ska gälla omedelbart.

Svenska Röda Korset avstyrker detta förslag. Detta skulle i praktiken innebära att den absoluta merparten av de alternativt skyddsbehövande inte skulle kunna återförenas med familjen på många år.

Av Svenska Röda Korsets utvärdering av den tillfälliga lagens humanitära konsekvenser framkommer att många får avslag på ansökan om familjeåterförening då de inte lyckas uppfylla de strikta inkomst- och bostadskraven. Många av dessa anhöriga har ändå både bostad och inkomst, men de anses inte tillräckliga eller anses inte uppfylla vissa formkrav. Konsekvenserna av detta är inte rimliga då familjer kan tvingas leva åtskilda under en lång och oöverskådlig tid. Detta i sin tur resulterar många gånger i att kvinnor och barn lever ensamma kvar i länder där det är svårt för

kvinnor att själva försörja och skydda familjen. Till detta kommer att frånvaron av familjestöd och oro för kvarvarande familjemedlemmar försämrar den psykiska hälsan, möjligheten till integration och försvårar återhämtningsmöjligheter för personer som sökt skydd i Sverige.¹

Enligt EU-kommissionen har alternativt skyddsbehövande ”samma behov av internationellt skydd som flyktingar” och medlemsstaterna uppmanas därför ”att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter”.² Eftersom familjeåterförordningsdirektivet innehåller minimiregler saknas det därför skäl att i nationell lagstiftning skilja mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande när det gäller rätten till familjeåterförordning och eventuella villkor som till exempel försörjningskrav. Det kan också konstateras att en majoritet av andra EU-stater inte har infört några begränsningar för möjligheten till familjeåterförordning för alternativt skyddsbehövande jämfört med vad som gäller för flyktingar.³

EU-rättens regler om familjeåterförordning finns i familjeåterförordningsdirektivet⁴. Enligt familjeåterförordningsdirektivet bidrar familjeåterförordning till att ”skapa en social och kulturell stabilitet som underlättar tredjelandsmedborgarnas integrering i medlemsstaterna, som även främjar den ekonomiska och sociala sammanhållningen”. Alternativt skyddsbehövande omfattas formellt inte av familjeåterförordningsdirektivet vilket utskottet understryker i sitt förslag. Svenska Röda Korset vill med anledningen härav särskilt betona att detta inte har att göra med att deras rätt att leva med sin familj anses mindre viktig utan att denna skyddskategori varken var reglerad i EU-rätten eller internationell rätt när direktivet

¹ Svenska Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen (2018) <https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-den-nya-lagen-181206.pdf>

² Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförordning (COM/2014/0210) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52014DC0210>

³ Se även Svenska Röda Korset, Rätten till familjeåterförordning – en europeisk jämförelse (2020) <https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/ratten-tillfamiljeaterforening/>

⁴ Direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförordning.

antogs 2003.⁵ En EU-rättslig reglering infördes först året därefter när det ursprungliga skyddsgrundsdirektivet antogs och alternativt skyddsbehövande ("subsidiärt skyddsbehövande" enligt direktivets terminologi) därmed gavs rätt till uppehållstillstånd. Men syftet med detta har aldrig varit att alternativt skyddsbehövande ska få ett svagare skydd än flyktingar. Tvärtom – som nämnts ovan - så framgår det i riktlinjerna för tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet att alternativt skyddsbehövande har samma behov av internationellt skydd som flyktingar, och medlemsstater uppmanas därför att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter.⁶ Mot den bakgrunden kan slutsatsen dras att om skyddsstatusen alternativt skyddsbehövande hade existerat vid tiden för familjeåterföreningsdirektivets antagande hade den skyddskategorin skyddats av direktivet på samma sätt som personer med flyktingstatus. Eftersom direktivet innehåller minimiregler saknas det därför skäl, menar Svenska Röda Korset, att i nationell lagstiftning skilja mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande när det gäller rätten till familjeåterförening och eventuella villkor som till exempel försörjningskrav.

Familjeåterföreningsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att uppställa villkor för familjeåterförening. Det kan handla om att införa försörjningskrav som innebär att anknytningspersonen ska ha en bostad som motsvarar vad som kan anses vare en bostad av normal storlek och standard för en familj i samma område. Det kan också handla om att man ska ha en tillräckligt hög inkomst för att kunna försörja sig själv och sin familj. Flyktingar är utifrån en uttrycklig skrivning i familjeåterföreningsdirektivet⁷ undantagna från försörjningskrav om ansökan om

⁵ Direktiv 2004/83/EG som senare har ersatts av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU).

⁶ Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210), <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/SV/TXT/?uri=CELEX:52014DC0210>

⁷ Av artikel 12 i familjeåterföreningsdirektivet framgår att medlemsstaterna får kräva att flyktingen uppfyller villkoren i artikel 7.1, det vill säga försörjningskraven, om ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats. Motsatsvis innebär detta att krav på försörjning inte får ställas om ansökan lämnas in inom tremånadersfristen.

familjeåterförening lämnas in inom tre månader efter att flyktingstatus har beviljats. Enligt EU-domstolen får eventuella villkor för familjeåterförening dock inte tillämpas på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening. Vidare anför domstolen att familjeåterförening skapar en stabilitet som främjar integrering. Det ska således göras en individuell, konkret prövning av den enskildes situation.⁸ Domstolen har även understrukt att beviljande av familjeåterförening ska vara huvudregeln och syftet med familjeåterföreningsdirektivet och möjligheten att införa försörjningskrav i artikel 7(1)(c) i direktivet därför måste tolkas restriktivt. Medlemsstaterna får således inte använda sig av denna möjlighet på så sätt att syftet med direktivet och dess effektivitet undermineras.⁹ Utifrån domstolens praxis betonar EU-kommissionen att medlemsstaterna måste ”göra en välbalanserad och rimlig bedömning av alla omständigheter i det enskilda fallet, med vederbörlig hänsyn till underåriga barns bästa. Inga enskilda omständigheter får leda till ett automatiskt beslut, utan de måste alla vägas in som relevanta omständigheter”.¹⁰

Med anledning av att nu aktuellt förslag från utskottet tidigare diskuterats under Migrationskommitténs arbete genomförde Svenska Röda Korset en jämförande kartläggning år 2020 för att undersöka hur andra EU-länders regelverk kring familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande ser ut. Jämförelsen mellan andra EU-länder som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet visar att alternativt skyddsbehövande har rätt till familjeåterförening i 20 av 24 länder. När det gäller försörjningskrav varierar reglerna, men de flesta länder medger antingen undantag under minst tre månader efter att anknytningspersonen har beviljats status som alternativt skyddsbehövande eller saknar helt försörjningskrav för alternativt skyddsbehövande. Här kommer således Sverige att särskilja sig om man inför det förslag som nu diskuteras. Svenska Röda Korset vill således särskilt understryka det

⁸ Mål C578/08 Chakroun mot Nederländerna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2010:117>

⁹ Mål O. and S. and Maahanmuuttovirasto (C-356/11 och 357/11)

¹⁰ Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52014DC0210>

faktum att Sverige riskerar att bli ett av de EU-länder där familjer har absolut svårast att få återförenas om man inför det förslag som nu diskuteras i utskottet. Förslaget innebär att alternativt skyddsbehövande tvingas uppfylla försörjningskravet från första dagen, utan en inledande period av undantag. Förslaget skulle medföra att många personer i praktiken inte kommer att kunna återförenas av just den anledningen. Sverige kommer därmed att vara klart under genomsnittet i en europeisk jämförelse. Om man istället beslutar att fortsätta med dagens regelverk skulle Sverige befinna sig omkring EU-snittet.

Svenska Röda Korsets erfarenhet visar även att svårigheten för många alternativt skyddsbehövande att uppfylla försörjningskraven kommer att föranleda att familjer lever åtskilda under mycket lång tid. Betydelsen av tidsaspekten i fråga om familjesplittring har också berörts i Migrationsöverdomstolens referat MIG 2018:20. Den tid som familjemedlemmarna i det målet skulle ha tvingats leva separerade om familjeåterförening hade vägrats, det vill säga tiden från separationen till dess den tillfälliga utlänningslagen skulle ha gått ut, ansågs utgöra en lång tid. Migrationsöverdomstolens avgörande, där familjeåterförening beviljades eftersom det ansågs utgöra ett brott mot svenska konventionsåtaganden att vägra detta, kom efter att familjen varit splittrad i ungefär tre år. I sammanhanget är det också intressant att notera att Europadomstolen har ansett att en familjeseparation på två år mellan en mor och hennes två barn, sju och nio år, var en mycket lång tid som inte ansågs förenlig med Europakonventionen.¹¹

Utskottet föreslår vidare att undantaget från försörjningskravet när ansökan om uppehållstillstånd ges in inom tre månader från det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd ska gälla även när anknytningspersonen har tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut om vidarebosättning (kvotflyktingar). Utskottet motiverar sitt förslag med att kvotflyktingar bör behandlas på samma sätt som andra flyktingar. Svenska Röda Korset avstyrker förslaget och anser att tidsfristen bör även räknas från ankomsten till Sverige, vilket är i linje med Migrationsöverdomstolen.¹²

¹¹ Mål Nunez v. Norway, Application no. 55597/09

¹² MIG 2021:5

Svenska Röda Korset anser en förutsättning för att kvotflyktingar ska kunna behandlas på samma sätt som andra flyktingar som redan befinner sig i Sverige är att de ges samma praktiska möjlighet att nyttja tremånadersfristen. Om en överföring till Sverige drar ut på tiden kan detta annars medföra att tremånadersfristen för att undantas från försörjningskravet hinner löpa ut innan kvotflyktingen har anlänt till Sverige, något som Svenska Röda Korset också påpekade i yttrandet över Migrationskommitténs betänkande SOU 2020:54.

Utskottet föreslår vidare att det klagörande som Regeringen föreslår i 5 kap. 3 d § tredje stycket Utlänningslagen gällande undantag från försörjningskravet vid etablerade relationer, i syfte att klargöra att det ska anses stå klart att ett förhållande är väl etablerat om äktenskapet ingåtts eller samboförhållandet förelegat före anknypningspersonens inresa i Sverige, ska tas bort. Utskottet motiverar detta med att hänsyn till EU-rätten ändock måste tas vid prövning av varje enskilt fall. Principiellt håller Svenska Röda Korset med i den generella bedömningen men vet av erfarenhet att det krävs tydlighet av lagstiftaren i syfte undvika att rättstillämpningen avviker från EU-rätten alternativt att lika fall bedöms olika. Det finns även en risk att HBTQI-relationer eller andra relationer som av olika anledningar inte kunnat sammanbo eller haft möjlighet att ”legalisera” sin relation i tredje land inte kommer få samma rätt till familjeåterförening som andra par. Klagörandet kan således ses som en garant för att tillse att möjligheten att undantas från försörjningskravet inte tillämpas på ett diskriminerade sätt. Svenska Röda Korset avstyrker således utskottets förslag i denna del.

5. Undantag från försörjningskrav vid synnerliga skäl

Utskottet föreslår att undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring ska kunna medges helt eller delvis om det finns *synnerliga skäl*.

Svenska Röda Korset avstyrker förslaget i denna del. Som vi tidigare anfört i yttrande över betänkandet “En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)”, borde det vara rimligt att de personer som av olika anledningar och utan egen



förskyllan inte kan försörja sig, till exempel på grund av funktionsnedsättning, arbetsförmåga eller liknande, tydligt borde undantas från försörjningskravet och inte enbart låta detta bli en fråga för rättstillämparen. För sådana situationer som det nyss nämnda där det framstår som olämpligt att ställa upp ett försörjningskrav anser Svenska Röda Korset att det ska vara möjligt att göra undantag från försörjningskravet när det finns *särskilda skäl* - vilket föreskrivs i utlänningslagen - istället för *synnerliga skäl* som utskottet nu föreslår. Detta då ett undantag för *synnerliga skäl* riskerar att bli alltför snävt och kan komma att tillämpas enbart i rent exceptionella fall, vilket i praktiken innebär en risk att Sverige inte uppfyller sina internationella åtaganden. Detta var också anledningen till att *särskilda skäl*, och inte *synnerliga skäl*, infördes i utlänningslagen. Utskottet anför i sitt lagförslag att utgångspunkten är att det ska vara få personer som undantas från försörjningskravet. Mot bakgrund av utskottets förslag att alternativt skyddsbehövande inte kommer att omfattas av den så kallade tremånadersfristen anser Svenska Röda Korset – till skillnad från utskottet – att kravet på *synnerliga skäl* inte framstår som väl avvägt utan istället riskerar att leda till beslut som inte är i konformitet med svenska konventionsåtaganden. Med utskottets lagförslag, och med tanke på hur strikt beviskravet vad gäller *synnerliga skäl* är i juridisk mening, så anser Svenska Röda Korset att *särskilda skäl* bör användas för att de facto möjliggöra de undantag som även utskottet särskilt nämner.

SVENSKA RÖDA KORSET

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Martin Ärnlov".

Martin Ärnlov
Generalsekreterare