

Till ledamöterna i den parlamentariska kommittén om en framtida migrationspolitik

De senaste årens migrationspolitik har kännetecknats av en lång rad förändringar som genomförts i snabb takt utan regelrätta utredningar och förarbeten. Konsekvensanalyser har många gånger helt saknats. Vi välkomnar en parlamentarisk utredning som vi hoppas kan lämna förslag utifrån evidensbaserad kunskap och en väl genomförd konsekvensanalys som kan visa eventuella effekter för både enskilda och samhället i stort.

Vi, organisationer som skickar det här brevet, har en lång erfarenhet av att arbeta med personer i olika faser av migrationsprocessen och har således en lång och bred evidens i dessa frågor. Flera av oss arbetar också som juridiska ombud i processen och besitter en djup juridisk expertis i frågorna. Med anledning av detta vill vi dela några huvudsakliga punkter som vi anser att utredningen och den framtida lagstiftningen bör innehålla.

Familjeåterförening – inklusive försörjningskrav

Att leva med sin familj är avgörande för en persons fysiska såväl som psykiska välmående. Det är också en förutsättning för en snabbare etablering i ett nytt land. Genom förlängningen av den tillfälliga lagen sommaren 2019 återinfördes rätten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande på samma sätt som för flyktingar. Det vill säga med bibehållet försörjningskrav, bibehållet krav på "välgrundade utsikter att få permanent uppehållstillstånd" samt med en tremånadersfrist för undantag från försörjningskravet. Undantaget som innebär att uppehållstillstånd ska beviljas om ett avslag "strider mot svenskt konventionsåtagande" finns också kvar som en begränsad "säkerhetsventil".

Rätten till familjeåterförening

Rätten till familjeliv såväl som rätten att leva med sin familj är en grundläggande rättighet och absolut fundamental för möjligheter till etablering och rehabilitering. Vi anser därför att;

Personer med flyktingstatus och alternativ skyddsstatus ska ha samma rätt till familjeåterförening. Båda skyddskategorierna innebär att de personer som omfattas av dessa saknar möjligheter att återvända till sina hemländer för att där kunna leva med sin familj. Enligt praxis från Europadomstolen (Nunez mot Norge) har två års familjeseparation ansetts utgöra "en mycket lång tid" och därmed inte vara linje med Europakonventionens och Barnkonventionens bestämmelser. Den som beviljas uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande kan få sin status på grund av den allmänna säkerhetssituationen i ett land, att det råder inre väpnad konflikt. För att skyddsbehovet ska anses ha upphört krävs således varaktiga och bestående förbättringar i samband med att uppehållstillståndet ska förlängas, vilket har visat sig vara ovanligt. Uppehållstillståndet för alternativt skyddsbehövande kommer därmed att förlängas i de allra flesta fall. Såväl praktiska som *humanitära* hänsynstaganden talar därför för att tillåta familjeåterförening för alla personer med en skyddsstatus, oavsett vilken denna status är. Ur *rättssäkerhetssynpunkt* är det bättre att lagstifta kring detta, för att säkerställa att beslutsfattandet sker i enlighet med våra internationella åtaganden, än att lämna sådana överväganden till den enskilde beslutsfattaren eller domaren.

Familjeåterförening ska innefatta kärnfamiljen. Det måste dock finnas möjligheter familjeåterförening även för personer utanför kärnfamiljen i enlighet med artikel 8 i Europakonventionen (se bl a MIG 2016:13) i ärendet där det finns ett så kallat särskilt beroendeförhållande.

Familjeåterförening måste även möjliggöras för nyetablerade anknytningar. Andra krav som uppställs i samband med familjeåterförening – t ex kravet på sammanboende före avresan till Sverige – bör ses

över för att undvika risken att diskriminera personer som av olika anledningar inte har kunnat etablera sin relation genom sammanboende i hemlandet, t ex HBTQI-personer vars relation kan ha varit förbjuden och sammanlevnad därmed omöjlig.

Försörjningskrav

För att rätten att leva med sin familj ska bli reell och praktisk möjlig krävs att inte försörjningskrav påförs som i praktiken omöjliggör detta. Kravet som finns idag behöver således lättas upp och göras mer förenligt med praxis från EU-domstolen såväl som Europadomstolen. För större familjer blir det i många fall omöjligt att nå uppställda krav genom att bekosta dels en tillräckligt stor bostad, dels att få ett arbete med tillräckligt stor inkomst för att försörja sig själv samt familjemedlemmar. Vi anser att referensbeloppet är för högt ställt då nivån i flera fall överstiger Riksnormen och att en betydligt större flexibilitet måste tillämpas vid prövningen av ansökningar om familjeåterförening med individuella hänsyn till familjens faktiska behov. I ett aktuellt fall med en läkare från Syrien som studerar för att kunna validera sin utbildning krävs att han har en månadslön på över 45 000 för att klara försörjningskravet. När det gäller bostadens storlek vore det välkommet om förändringar införs som innebär att kraven på bostaden sänks och att det i linje med EU-praxis tas större hänsyn till individuella och faktiska behov i varje enskilt fall liksom till vad som kan anses vara normalt för en likvärdig familj i det område där familjen tänkt bosätta sig.

Det borde även införas en tydligt formulerad möjlighet att göra undantag från ett försörjningskrav då det finns grupper som aldrig kan möta försörjningskraven av andra hänsyn, t ex personer i tortyr- och traumabehandling, personer med PTSD, pensionärer etc. Möjligheten till undantag får inte läggas alltför strikt (jmf undantag på grund av särskilda skäl som återfinns i Utlänningslagen och som enligt förarbetena var att föredra framför synnerliga skäl då det senare ansågs alltför snävt – se prop. 2009/10:77, s. 26).

Av familjeåterföreningsdirektivet följer att det inte ska uppställas ett försörjningskrav om ansökan om familjeåterförening görs inom tre månader från det att familjemedlemmen beviljas ett uppehållstillstånd som flykting. Vår erfarenhet visar att många, inte minst på grund av praktiska svårigheter, inte klarar av att ansöka inom denna frist. Det kan handla om att man inte hunnit få alla papper i ordning eller att man inte hinner få kontakt med familjemedlemmar som man tappat kontakten med under en kaotisk flyktsituation. Det krävs flexibilitet även i denna del, något som även EU-domstolen framhållit i sin praxis.

Humanitär grund – inklusive för barn

Vi anser att man ska gå tillbaka till bestämmelsen i den ordinarie utlänningslagen som säger att uppehållstillstånd kan beviljas om det föreligger synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter. Synnerligen ömmande omständigheter gäller för vuxna och särskilt ömmande omständigheter gäller för barn. Bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter infördes 2014 efter att det under lång tid uppmärksammats ett behov av en sådan reglering. Bestämmelsen skulle syfta till att barn skulle få mer rimliga och *humana* bedömningar, anpassade till barnkonventionen. Det kunde handla dels om barn som vistats länge i Sverige, dels barn som led av fysisk eller psykisk ohälsa som inte var livshotande, men där ett uppehållstillstånd skulle medföra en betydligt bättre livskvalitet. När barnrättslagen nu trätt i kraft borde barnspecifika skäl få en större betydelse. Både *rättssäkerhetsskäl* och *humana* skäl talar för en sådan lagstiftning, jmf Prop 2013/14:216:

”Nuvarande regelverk bör justeras för att förtydliga barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa. Som föreslagits i promemorian bör detta lämpligen ske genom att bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter justeras så att det uttryckligen framgår att barn får beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. Begreppet särskilt är en tydlig och etablerad term i det juridiska språkbruket och skillnaden i förhållandet till begreppet synnerligen är välkänd inom rättstillämpningen. /.../ Förslaget ligger i linje med tidigare förarbetsuttalanden om att barn ska uppmärksammas som individer som kan ha egna skäl för uppehållstillstånd och inte endast prövas som en del av föräldrarnas ärende. Användandet av begreppet särskilt ömmande omständigheter medför att nuvarande reglering förtydligas och att barnrättsperspektivet ytterligare lyfts fram.”

Även beträffande andra grupper bör denna fråga bevakas då vi sedan den tillfälliga lagen införts sett en rad humanitära konsekvenser av de skärpningar som infördes för de kanske allra mest utsatta, exempelvis personer med andra svåra sjukdomstillstånd.

Tillståndens längd (PUT/TUT)

Vi vet att införandet av tidsbegränsade uppehållstillstånd leder till allvarliga konsekvenser, särskilt för personer som lider av trauman från väpnad konflikt, tortyr och flykt. Anställning kan inte vara den enda grunden för permanent uppehållstillstånd för personer som ansetts vara i behov av internationellt skydd och därigenom mer betydelsefullt för beviljande av ett permanent uppehållstillstånd än skyddsbehovets styrka och varaktighet.

Permanent uppehållstillstånd (PUT)

Vi anser att det mest *humana* är att bevilja asylsökande permanenta uppehållstillstånd. Det skapar en större trygghet och bättre möjligheter till integration. Om kommittén väljer att föreslå tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel måste undantag för barn, äldre, sjuka och andra särskilt utsatta personer i vart fall finnas. Tillfälliga tillstånd riskerar att leda till oro, ohälsa och långvarig utdragen stress. Personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd för 13 månader har beskrivit det som att tillståndet upplevs som ytterligare förlängd väntan i ovisshet.

Om tidsbegränsade uppehållstillstånd (TUT) – inför undantag för särskilt utsatta grupper

Vi anser att både *rättssäkerhetsskäl* och *humana* överväganden talar för att det måste finnas vissa ventiler som ger möjlighet att ändå bevilja permanenta uppehållstillstånd. Det är främst situationer då det blir orimligt och *inhumant* med ett tillfälligt uppehållstillstånd. Det kan t.ex. vara fråga om svår fysisk eller psykisk ohälsa som kräver ett permanent uppehållstillstånd för tillgång till bland annat olika behandlingar. Vi ser också orimliga situationer när barn har fått tidsbegränsade uppehållstillstånd trots att deras uppehållstillstånd grundats på rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen genom en stark anknytning till Sverige- en anknytning som ju bara blir starkare ju längre tiden går. Vi har sett att detta skapar en onödig oro för barn som har en helt uppenbar rätt att få fortsätta sin vistelse i Sverige. Andra exempel kan vara personer med svårt trauma där ett permanent uppehållstillstånd är nödvändigt för att kunna tillgodogöra sig vård, kvotflyktingar, situationer där det finns ett permanent praktiskt verkställighetshinder och statslösa som måste kunna få sitt permanenta uppehållstillstånd för att få medborgarskap, detta för att säkerställa att Sverige lever upp till sina internationella förpliktelser.

Om tidsbegränsade uppehållstillstånd (TUT) – längden?

Vi anser att tillståndstidens längd ska vara lika lång för personer med flyktingstatusförklaring och personer med alternativ skyddsstatusförklaring. Vi anser att det finns argument för detta som har sin grund i *effektivitet*, *rättssäkerhet* och kostnadsbesparing. *Rättssäkerhetsmässigt* anser vi att det inte

finns grund för att diskriminera personer med alternativ skyddsstatusförklaring i förhållande till personer med flyktingstatusförklaring. Utifrån praktiska/*effektiva* hänsynstaganden vet vi att ett skyddsbehov i den absoluta majoriteten av fallen inte upphör på så kort tid som ett eller två år. Om man kommer fram till att en person inte kan skyddas i sitt hemland, inte kan fly internt, att det inte finns något annat säkert land för personen och inte heller ett annat land i EU som är ansvarig för att pröva asylansökan – kommer skyddsbehovet alltså i de allra flesta fall inte att ha upphört efter två år. Vid tillfälliga konflikter som statskupper och liknande beviljas inte alternativ skyddsstatus, då inför Migrationsverket istället besluts- och verkställighetsstopp för att utvärdera situationen.

Baserat på det vi upplevt hittills har det inte fungerat med tillfälliga tillstånd så korta som 13 månader. När handläggningstiderna blir långa riskerar handläggningstiden att överstiga tillståndstiden, vilket blir krångligt och *ineffektivt* med parallella processer som pågår på Migrationsverket och i migrationsdomstolarna samtidigt.

Om tidsbegränsade uppehållstillstånd (TUT) – vid förlängning

Om TUT föreslås som huvudregel måste man vid en förlängningsansökan – om skyddsbehovet kvarstår – det omvandlas till ett PUT.

Övriga frågor som utredningen bör överväga

Diskrimineringen mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande

I och med införandet av den tillfälliga lagen och därigenom införandet av TUT och begränsningarna av familjeåterförening blev skillnaderna mellan de olika skyddsklassningarna stora. Vi anser att tillstånden samt rättigheterna kopplade till bl a familjeåterförening måste jämföras mellan de båda grupperna och diskrimineringen grupperna emellan måste upphöra.

Praktiska verkställighetshinder

Vi har under flera år sett problematiken kring praktiska verkställighetshinder och hur dessa kan drabba individer. Genom utredningen "Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder eller preskription (2017:84)" föreslogs en rad åtgärder för att komma tillrätta med problemet. Det handlar således om personer som inte kan återvända på grund av praktiska verkställighetshinder, vilken i betänkandet beskrivs som ett juridiskt ingenmansland. Vi har under lång tid mött denna grupp i våra verksamheter och uppmärksammat problematiken i våra kontakter med ansvariga myndigheter och beslutsfattare. Trots att personer med lagakraftvunna utvisningsbeslut medverkar till och gör vad de kan för att möjliggöra ett återvändande, beviljas de inte uppehållstillstånd när utvisningsbeslutet inte kan verkställas. Istället hamnar de i en limbosituation där de varken kan återvända till hemlandet/tredjeland eller etablera sig i Sverige. Vuxna personer i denna grupp som saknar barn hamnar, utifrån förändringarna i Lagen om mottagande av asylsökande (LMA), många gånger i en extrem utsatthet i och med att rätten till bistånd i form av boende och LMA-ersättning upphört för dem när deras utvisningsbeslut vunnit laga kraft. Kraven som myndigheterna ställer på den enskilda personens medverkan för att undanröja verkställighetshinder kan vara både otydliga och svåruppfyllda. Det är därför positivt att utredningen har undersökt denna fråga och lämnat förslag på lösningar med tydligare regler, rimliga beviskrav och delad bevisbörda. Genom att öka möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd för personer som inte kan återvända på grund av praktiska verkställighetshinder motverkas utsatthet och utanförskap. Den redan genomförda utredningen och dess förslag bör bli en del av kommande utredning.

Familjeåterförening för andra grupper (verkställighetshinder, humanitära skäl etc)

Nuvarande reglering gör att personer som fått uppehållstillstånd pga. ömmande skäl inte regleras i lagstiftningen, utöver den humanitära ventilen. Ett försvårande av familjeåterförening för dessa innebär att personer som saknar praktiska möjligheter att återvända (som redan drabbas så hårt utifrån LMA och därmed inte heller kan uppfylla försörjningskrav då de inte får arbeta och därmed inte kan ha ett boende som accepteras) saknar möjlighet att återförenas med familj. Här kommer även frågan med välgrundade utsikter till PUT in. Hur länge ska en person med praktiska verkställighetshinder anses sakna välgrundade utsikter till PUT? Exempelvis bidoonerna har under mycket lång tid saknat praktiska möjligheter att återvända, detsamma gäller personer från Gaza men det finns förstås fler exempel. Även personer med mycket svåra sjukdomstillstånd saknar möjlighet att få hit sin familj och riskerar att vara helt ensamma i en otroligt humanitärt utsatt situation.

Vi finns tillgängliga för fortsatt kontakt och utbyte kring dessa frågor. Vi välkomnar ett konstruktivt samtal och en dialog som är faktabaserad. Kontakta gärna oss kring frågor, oklarheter eller fortsatt dialog.

Anna Lindenfors, generalsekreterare, Amnesty International Sverige

Erica Molin, generalsekreterare Asylrättscentrum

Henrik Alberius, ordförande Caritas Sverige

Anders L. Pettersson, executive director, Civil Rights Defenders

Sara Edvardson Ehrnberg, ordförande FARR - Flyktinggruppernas riksråd

Lotta Säfström, ordförande Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner

Helena Thybell, generalsekreterare Rädda Barnen

Helén Ottosson Lovén, generalsekreterare Svenska kyrkan

Martin Ärnlov, generalsekreterare Svenska Röda Korset

Pernilla Baralt, generalsekreterare UNICEF Sverige