

Dnr Ju2023/00511

Till: Justitiedepartementet ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: ju.L7@regeringskansliet.se

YTTRANDE ÖVER UTKASTET TILL LAGRÅDSREMISS VISSA SKÄRPTA VILLKOR FÖR ANHÖRIGINVANDRING OCH BEGRÄNSADE MÖJLIGHETER TILL UPPEHÅLLSTILLSTÅND AV HUMANITÄRA SKÄL

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att ändra formuleringen i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen från välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd *under en längre tid* till välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd.

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att höja åldersgränsen i 5 kap. 17 § utlänningslagen från 18 år till 21 år.

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om minskade möjligheter för undantag från försörjningskravet i 5 kap. 3 d § utlänningslagen.

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att ta bort möjligheten att bevilja vuxna uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Civil Rights Defenders avstyrker också ändringen från *särskilt* ömmande omständigheter till *synnerligen* ömmande omständigheter för barn i 5 kap. 6 § utlänningslagen. Även om Civil Rights Defenders ställer sig positiva till att denna ventil finns kvar för barn, förordar vi i stället att behålla formuleringen med *särskilt* ömmande omständigheter för barn samt föreslår en skrivning i andra stycket om principen om barnets bästa eller barns rättigheter. Detta för att tydligt förhålla bedömningen till barns rättigheter och synliggöra de intresseavvägningar som ska ske när så är relevant.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders är en människorättsorganisation med huvudkontor i Stockholm. I Sverige arbetar organisationen med påverkansarbete inklusive strategisk processföring i frågor som bland annat rör rättssäkerhet, asyl, diskriminering och frihetsberövade personers rättigheter. Vi kommer regelbundet i kontakt med personer med erfarenheter från asylprocessen, bland annat i relation till vår anti-diskrimineringsverksamhet, som har behov av råd eller juridisk hjälp. Civil Rights Defenders har granskat utkastet till lagrådsremiss och

bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter.

Inledningsvis har Civil Rights Defenders likt andra civilsamhällesorganisationer som tidigare yttrat sig på migrationsområdet noterat att vi inte har varit med på remisslistan. Vidare har återigen ett lagförslag på migrationsområdet inte följt den normala gången för lagstiftningsprocessen. Tiden för remissyttrande har varit kort och möjligheterna för remissinstanserna att granska förslaget har därmed begränsats. Ett sådant avsteg från lagstiftningsprocessen gjordes även för *Kompletterande promemoria till betänkandet En långsiktig hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)*, där tiden för yttrande också var kort. Civil Rights Defenders är mycket kritisk till detta förfaringssätt då det begränsar civilsamhällets och andra aktörers delaktighet i lagstiftningsprocessen och medför en risk för att perspektiv förbises och att viktiga överväganden inte görs.

Vidare vill Civil Rights Defenders framföra kritik mot att det i utkastet inte har gjorts en närmare analys av förslagets påverkan i förhållande till Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter. Utkastet innehåller ett narrativ om en restriktiv migrationspolitik och att det svenska regelverket inte ska vara mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten och internationella konventioner. Om lagstiftningen läggs på en miniminivå riskerar tillämpningen att leda till kränkningar i enskilda fall. I utkastet framgår att Sverige medvetet ska lägga sig på en miniminivå för att följa internationella åtaganden, vilket inte kan anses vara ett korrekt sätt att uppfylla Sverige konventionsåtaganden. Staterna har enligt traktaträtten en skyldighet att tolka internationella överenskommelser med respekt för överenskommelsens syfte och ändamål. Vidare påvisar praxis från EU-domstolen att medlemsländer inte får utforma regler som strider mot familjeåterföreningsdirektivets syfte, som är att underlätta familjeåterförening.¹

NÄRMARE OM UTKASTETS FÖRSLAG

4. Skärpta villkor för anhöriginvandring

4.1 Ändrat krav för att vara anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd

Civil Rights Defenders avstryker förslaget om att ändra formuleringen i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen från välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd *under en längre tid* till välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd.

Förslag om ändring i formuleringen motiveras med att den nuvarande regleringen ställer ett lägre krav i jämförelse med den formulering som återfinns i familjeåterföreningsdirektivet. Skydd för familjeliv är en grundläggande mänsklig rättighet som förekommer i en rad folkrättsliga åtaganden, inte minst artikel 8 Europakonventionen och i artikel 7 EU-stadgan. Familjeliv är en rättighet som blir starkare ju längre en skyddsbehövande som vill återförenas med sin familj befinner sig i Sverige. Europadomstolen har återkommande i sin praxis påvisat de positiva skyldigheter som artikeln även medför för staten, bland annat statens positiva skyldighet att möjliggöra familjeåterförening, främst i förhållande till ärenden som rör barns rätt till sin förälder.² När EU antog familjeåterföreningsdirektivet år 2003, gjordes det med syftet att fastställa grundläggande förutsättningar för att möjliggöra tredjelandsmedborgares rätt till familjeåterförening. I artikel 8 Europakonventionen fastslås att var och en har rätt till respekt

¹ EU-domstolens dom i mål C-578/08, Rhimou Chakroun mot Minister van Buitenlandse Zaken, EU-domstolens dom i mål C-153/14, Minister van Buitenlandse Zaken mot K och A,

² Se bland annat Europadomstolens stora kammare i app. no. 37283/13 Strand Lobben och andra mot Norge samt Europadomstolens stora kammare i app. no. 25702/94 K. och T. mot Finland.

för sitt privat- och familjeliv och i familjeåterföreningsdirektivets ingress anges vikten av att direktivet respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns särskilt i artikel 8.³ Det är därmed av vikt att beakta hur de föreslagna begränsningarna påverkar individers rätt till familjeliv.

Med hänsyn till de begränsade möjligheterna till att erhålla ett permanent uppehållstillstånd i Sverige är det oklart hur formuleringen ska bedömas i förhållande till rätten till familjeliv och vad som ska krävas för att uppfylla den föreslagna ändringen. Förslaget riskerar att fördröja möjligheterna till familjeåterförening på ett sådant sätt som inte kan bedömas vara i enlighet med internationella konventioner och Europadomstolens praxis. Europadomstolen fann bland annat en kränkning av artikel 8 i fallet M.A. mot Danmark till följd av Danmarks krav att personer med tillfälliga tillstånd skulle ha uppehållstillstånd i 3 år innan de kunde återförenas med sina familjer.⁴ Med hänsyn till de många strukturer som spelar in i möjligheterna att uppfylla försörjningskravet (4.3) och även kraven för permanent uppehållstillstånd, kan detta innebära att många människors de facto rätt till familjeåterförening inskränks på ett oproportionerligt sätt. Vidare är det av vikt att belysa de negativa effekter som åtskiljandet av familjer har på den enskilda, likt individens mående samt etableringsmöjligheter inklusive inlärning- och arbetsförmåga (4.3).⁵

Den grundläggande frågan för tillämpning i varje enskilt fall som rör familjeliv är huruvida en inskränkning av familjelivet, det vill säga ett beslut där familjeåterförening nekas, är proportionerligt sett till samtliga intressen som aktualiseras.⁶ Det vore härvid positivt att införa tydlig vägledning till rättstillämparen kring den intresseavvägning som ska göras, särskilt när barn finns med i bilden. Exempelvis vore den modell för proportionalitetsbedömningar som presenterats av forskaren Louise Dane förtjänstfull att utgå ifrån.⁷ I anslutning till den nu nämnda utgångspunkten avstyrks därför att det för anknytning ska införas ett krav på att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas ett *varaktigt* uppehållstillstånd eftersom detta riskerar att äventyra Sveriges konventionsåtaganden i det enskilda fallet.

4.2 Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om ändring i 5 kap. 17 § utlänningslagen. Enligt den föreslagna ändringen ska det införas en möjlighet att vägra uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b utlänningslagen om någon av makarna eller samborna är under 21 år i stället för 18 år. Civil Rights Defenders anser i denna del att det saknas en analys av hur den föreslagna ändringen förhåller sig till internationella åtaganden vid sidan av familjeåterföreningsdirektivet och hur det kan drabba den enskildas rätt till privat- och familjeliv som etableras av artikel 8 Europakonventionen samt förbuden mot diskriminering i artikel 14 Europakonventionen. I målet Biao mot Danmark, fann Europadomstolens stora kammare en kränkning av artikel 14 till följd av Danmarks olika behandling av danska medborgares rätt till familjeåterförening där personer som varit danska medborgare i mer än

³ Familjeåterföreningsdirektivet, ingress, punkt 2.

⁴ Europadomstolens stora kammare i app. Np. 6697/18, M.A. mot Danmark, p. 194–195.

⁵ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, <https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-den-nya-lagen-181206.pdf>, 2018, s. 40.

⁶ Se Dane, 2019, s. 406 ff. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1343690/FULLTEXT02>

⁷ Ibid, s. 419 ff.

28 år undantogs vissa av de krav som ställdes vid familjeåterförening. Kammaren bedömde därmed att en sådan åtskillnad utgjorde diskriminering på grund av etniskt ursprung.⁸

Den lagliga åldersgränsen för att ingå äktenskap är 18 år och även för att få ett utländskt äktenskap erkänt i Sverige krävs det att båda parterna var över 18 år vid tidpunkten för äktenskapet.⁹ Att särskilja på erkännandet av äktenskapet i en migrationsrättslig kontext och därmed vilka som kan utgöra en familjeenhet riskerar att ha en diskriminerande effekt, där den grundläggande principen om likhet inför lagen bortses ifrån när åtskillnader görs mellan migranter och icke-migranter. Vidare riskerar detta även att orsaka tillämplighetsproblem i lagen då förslaget inte analyserar hur Migrationsverket och domstolarna ska väga in internationella konventioner och praxis utöver familjeåterföreningsdirektivet.

4.3 Begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet för vissa skyddsbehövande

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om minskade möjligheter för undantag från försörjningskravet i 5 kap. 3 d § utlänningslagen. Principen om familjens enhet framgår av både svensk och internationell praxis. Fortsatt strikta krav på försörjning och boende riskerar att gå emot skyddet av denna essentiella princip. Som vi har lyft i vårt tidigare yttrande över *En långsiktig migrationspolitik* (SOU 2020:54) slår försörjningskrav hårt mot personer som inte har utbildning eller vars utbildning inte är efterfrågad på arbetsmarknaden.¹⁰ Det gör att faktorer som socioekonomisk klass, kön och utbildning kommer att påverka vem som har rätt att återförenas med sina familjemedlemmar eller få permanent uppehållstillstånd. Kraven tar inte hänsyn till personer med särskilda behov och som av olika skäl inte kan ta sig in på arbetsmarknaden, exempelvis tortyröverlevare och personer med trauma som kräver behandling. Undantagsmöjligheten i 5 kap. 3 d § utlänningslagen har därför varit viktig för individer som har bedömts som alternativt skyddsbehövande. Dessa individer riskerar därmed att drabbas hårt av det nya förslaget. Att begränsa möjligheten till undantag från försörjningskraven skulle slå hårdast mot de allra mest utsatta. Familjeåterförening är en av de mycket få säkra och lagliga vägar som står till buds. När kraven för familjeåterförening blir högre, innebär det att personer som är särskilt sårbara, till exempel kvinnor eller barn, i högre grad kommer att tvingas välja irreguljära vägar för att återförenas med sina familjemedlemmar.

Av EU-domstolens uttalanden i Chakroun (C-578/08) framgår att familjeåterföreningsdirektivet (jfr. artikel 7.1) inte tillåter försörjningskrav som har till syfte att försvåra familjeåterförening.¹¹ Möjligheten att uppställa försörjningskrav ska tolkas restriktivt och ska inte användas på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening, eller direktivets ändamålsenliga verkan.¹²

Civil Rights Defenders saknar i utredningen resonemang kring faktiska omständigheter för personer med skyddsstatusförklaring i Sverige. Det får exempelvis anses vara allmänt kända fakta att i de större orterna där fler arbeten finns råder ofta långa bostadsköer om flera år och höga andrahandshyror. I mindre orter där bostadsköer är relativt korta finns i stället ofta få

⁸ Europadomstolens stora kammare i app no. 38590/10 Biao mot Danmark, pt. 102.

⁹ 2 kap. 1 § Äktenskapsbalk (1987:230) resp. 1 kap 8 a § Lag (1904:26 s. 1) om visa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmyndarskap.

¹⁰ Se Civil Rights Defenders Yttrande över en långsiktig hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54), <https://www.regeringen.se/contentassets/b8e8b3d4997c4e439d373eec8bfafa08/civil-rights-defender.pdf>

¹¹ EU-domstolens dom i mål C-578/08 Rhimou Chakroun mot Minister van Buitenlandse Zaken, jfr. p. 44, 48 och 52.

¹² C-578/08 Chakroun, p. 43.

arbeten. Dessa exempel hänförs till strukturella samhällsproblem och kräver övergripande politiska åtgärder. Utöver dessa strukturer verkar diskriminerande strukturer om ras och etnicitet negativt mot människor med utomeuropeisk bakgrund, särskilt svarta personer och muslimer, vilket leder till att de i praktiken inte har tillgång till bostads- och arbetsmarknad i samma utsträckning som andra.¹³ Ytterligare en central faktor för människors etableringsmöjligheter, inklusive inlärnings- och arbetsförmåga, är huruvida de har sin familj med sig eller har möjlighet att återförenas med dem.

Civil Rights Defenders är dessutom oroad över att vidare skärpta villkor för anhöriginvandring kommer att få ytterligare diskriminerande effekter. Till exempel är sjukdom och funktionsnedsättningar såsom PTSD centrala faktorer som inverkar på förutsättningarna att leva upp till kraven. Till följd av patriarkala strukturer tillgängliggörs SFI och arbetsmarknaden kvinnor i sämre utsträckning än män. Detta påpekas av Röda Korsets rapport som visar att försörjningskravet enligt den tillfälliga lagen har haft negativa konsekvenser för kvinnor i högre utsträckning än män.¹⁴

Vidare bör flyktingar och övriga skyddsbehövande ha likvärdig rätt till familjeåterförening, och EU-kommissionen har i sina riktlinjer gällande familjeåterförening uppmanat medlemsstaterna att bevilja personer med tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter som flyktingar.¹⁵ Artikel 21 EU-stadgan förbjuder diskriminering i förhållande till en icke-uttömmande lista av grunder för diskriminering, vilket med hänsyn till artikel 14 Europakonventionen påvisar en allmän princip om likabehandling inom EU-rätten. Enligt Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter innebär detta att för personer i en liknande ställning, såsom flyktingar och alternativt skyddsbehövande, krävs en stark motivering för olikbehandling.¹⁶ Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har vidare kritiserat medlemsstater för att brista i en sådan motivering för åtskillnader, och att det utgör diskriminering i de fall där omotiverade åtskillnader görs mellan flyktingar och andra skyddsbehövande. I sin praxis har Europadomstolen vidare klargjort att staternas tolkningsutrymme (margin of appreciation) är begränsat när det kommer till sådana åtskillnader.¹⁷ Därmed riskerar den föreslagna ändringen att utgöra otillåten diskriminerande behandling enligt artikel 14 i anslutning till artikel 8, då alternativt skyddsbehövande får ytterligare begränsade möjligheter till familjeåterförening till följd av de facto hinder som följer av att ta bort möjligheten till undantag från försörjningskravet.

Ovan har skäl utvecklats som rör generella svårigheter för skyddsbehövande att i praktiken nå upp till ett försörjningskrav. Många skyddsbehövande lever med känslan att de har gjort allt i

¹³ T.ex.: Om bostadsmarknaden och utländsk bakgrund: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/svarare-fa-bostad-medutlandsk-bakgrund>. Om islamofobi på flera samhällsområden, 2014: <https://www.do.se/omdiskriminering/publikationer/forskning-om-diskriminering-av-muslimer-sverige/>. Länsstyrelsen i Stockholm om antisvart rasism och etablering på arbetsmarknaden, 2018: <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.4e0415ee166afb5932417f0d/1542191137748/Rapport%202018-21%20Antisvart%20rasism%20och%20diskriminering.pdf>. Katrin Lainpelto (SU) om diskriminering i rättsväsendet av utlandsfödda, 2019 (kap. 7): <https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:1298049/FULLTEXT01.pdf>

¹⁴ Röda Korset, 2018. <https://www.redcross.se/vart-arbete/p/pa-flykt/tillfalliga-utlanningslagen-har-ar-konsekvenserna>.

¹⁵ Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Riktlinjer för tillämpning av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, COM(2014) 210 final, 2014, s. 25.

¹⁶ Commissioner for Human Rights, "Realising the right to family reunifications of refugees in Europe", <https://rm.coe.int/prems-052917-gbr-1700-realising-refugees-160x240-web/1680724ba0>, Council of Europe, juni 2017, s. 27.

¹⁷ Commissioner for Human Rights, "Realising the right to family reunifications of refugees in Europe", <https://rm.coe.int/prems-052917-gbr-1700-realising-refugees-160x240-web/1680724ba0>, Council of Europe, juni 2017, s. 23–26.

sin makt för att nå upp till försörjningskravet enligt tillfälliga lagen.¹⁸ I målet Chakroun (C-578/08), påvisade EU-domstolen att det alltid ska göras en individuell prövning av rätt till familjeåterförening trots att en inkomst inte når upp till miniminivån för ett referensbelopp enligt ett inkomstkrav.¹⁹ Även Europadomstolen pekar i sin praxis alltmer på vikten av tillfredställande proportionalitetsbedömningar. När barn är med i bilden ska barnets bästa vara fokus för bedömningen.²⁰

5. Begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl

Civil Rights Defenders avstyrker att förslaget att ta bort möjligheten att bevilja vuxna uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Paragrafen om synnerligen ömmande omständigheter är av undantagskaraktär och berör ett begränsat antal individer, men det är av vikt av att vidhålla utrymme för migrationsverket och domstolarna att kunna fatta beslut i ärenden som annars skulle få oproportionerliga konsekvenser för den enskilda. Att ta bort paragrafen riskerar att påverka de som är särskilt utsatta hårdast, likt personer som inte kan beviljas tillstånd på andra grunder men där att neka personen tillstånd med beaktande av sjukdomstillstånd, funktionsnedsättningar eller trauma skulle strida mot principen om non-refoulement i artikel 3 Europakonventionen.²¹ Det kan även drabba personer som har befunnit sig i landet under en längre period och inte kan beviljas tillstånd på andra grunder, men som till följd av sin etablering och anknytning till landet skulle drabbas av oproportionerliga inskränkningar av deras rätt till privat- och familjeliv i artikel 8 Europakonventionen, vilket även var något som paragrafen var avsedd att ta hänsyn till.²² Genom att ta bort denna säkerhetsventil för vuxna riskerar det att leda till att enskilda drabbas av oproportionerliga konsekvenser och människorättskränkningar.

Även om Civil Rights Defenders ställer sig positiva till att ventilen i 5 kap. 6 § utlänningslagen finns kvar för barn, avstyrker vi ändringen från *särskilt* ömmande omständigheter till *synnerligen* ömmande omständigheter. Förutom att behålla den nuvarande formuleringen med *särskilt* ömmande omständigheter för barn föreslår vi ett tillägg i andra stycket om principen om barnets bästa eller barns rättigheter. Detta för att tydligt förhålla bedömningen till barns rättigheter och synliggöra de intresseavvägningar som ska ske när så är relevant.

Särskilt ömmande omständigheter, i stället för synnerligen ömmande omständigheter, för barn, trädde i kraft under år 2014 för att för att förtydliga barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa.²³ Därefter har barnrättens ställning stärkts ytterligare i Sverige, bland annat genom Migrationsöverdomstolens tillämpning av barnkonventionen (MIG 2018:20) och barnrättslagens ikraftträdande. Europadomstolen har utvecklat sin praxis vad rör hälsotillstånd²⁴ samt explicit fortsatt framhäva betydelsen av barnkonventionen i sin praxis. Det aktuella utkastet innebär ett tillfälle att understryka vikten av en gedigen prövning av barns rättigheter inklusive principen om barnets bästa i migrationskontexten. FN:s barnrättskommitté hade inför sin senaste granskning frågat den svenska staten om åtgärder

¹⁸ Se <https://www.svd.se/for-harda-krav-for-familjeaterforening>.

¹⁹ C-578/08 Chakroun, p. 48

²⁰ T.ex. El Ghatet mot Schweiz, Europadomstolens dom den 8 november 2016, nr. 56971/10.

²¹ Se bl.a. Europadomstolens stora kammars dom i app. no. 41738/10, Paposhvili mot Belgien berörande vikten av att utreda sjukdomstillstånd i anknytning till artikel 3 och 8 Europakonventionen.

²² Prop. 2020/21:191 s. 118.

²³ Prop. 2013/14:216 s. 18–19.

²⁴ Analysen av Europadomstolens Paposhvili mot Belgien får gärna fördjupas ytterligare.

för att införa bestämmelser om avvägning kring barnets bästa i det pågående lagstiftningsarbetet.²⁵ Regeringens förslag riskerar i stället att leda till mindre förmånliga bedömningar av inte minst svårt sjuka barn och barn som vistats länge i landet.²⁶ I utkastet anges en möjlighet att finna vägledning i äldre förarbetsuttalanden och praxis då det handlar om en återgång till en tidigare ordning. Vad som är viktigt att notera är att detta daterar tillbaka till innan barnkonventionen blev svensk lag år 2020 och även om barnets bästa varit del av svensk lag sedan 1997 var syftet att genom inkorporering ge barnkonventionen ställning som svensk lag, vilket innebar ett förtydligande av att rättstillämparen i mål och ärenden ska tolka bestämmelser i förhållande till barnkonventionen.²⁷ Barns rättigheter fick alltså en stärkt ställning. Det finns därmed risk för ett sämre skydd när det gäller bland annat barns rättigheter eftersom äldre praxis samt förarbetsuttalanden kan vara utdaterade samt bristfälliga med hänsyn till utvecklingen inom rättsområdet.

Remissvaret har beretts av Sofia Ekberg, jurist på Civil Rights Defenders.

Stockholm, som ovan,

John Stauffer

Chefsjurist

²⁵ FN-dokument CRC/C/SWE/QPR/6-7, p. 29(c).

²⁶ Prop. 2013/14:216 s. 18–19.

²⁷ Prop. 2017/18:186, s. 1-2.