

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioners yttrande med anledning av regeringens utkast till lagrådsremiss, förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, Ju2019/00509/L7

Sammanfattning

- Riksförening Sveriges Stadsmissioner (hädanefter RSS) anser inte att regeringens förslag, som innebär en förlängning av lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (hädanefter den tillfälliga lagen), skall genomföras. Det är RSS uppfattning att en förlängning av den tillfälliga lagen inte kan anses motiverad med hänsyn till de humanitära konsekvenser lagen medför.
- RSS välkomnar, inom ramen för regeringens utkast till lagrådsremiss, den del av förslaget som syftar till att möjliggöra familjeåterförening för personer med alternativ skyddsstatus.
- RSS instämmer i regeringens förslag att undanta alternativt skyddsbehövande referenspersoner från försörjningskrav i tre månader från det att förlängningen träder i kraft. Inom ramen för detta föreslår vi att den ursprungliga viljeyttringen, som legat till grund för undantaget vid ansökan, bör kvarstå vid en eventuellt efterföljande ansökning.
- RSS är dock kritisk till hur de utökade försörjningskravet och bostadskravet tillämpas vid familjeåterförening. I den bemärkelsen anser vi särskilt att lagstiftaren och Migrationsverket inte tar tillräcklig hänsyn till EU-rätten och EU-domstolens praxis vid prövning av referenspersonens försörjning och bostad.

Förlängning av den tillfälliga lagen

RSS anser att regeringen bör föreslå en återgång till utlänningslagen (2005:716) i enlighet med lagstiftarens avsikt vid genomförandet av den tillfälliga lagen. Vi anser att rådande förutsättningar inte kan motivera en förlängning av lagen, dels med hänsyn till att lagen medför allvarliga humanitära konsekvenser som drabbar enskilda och dels med hänsyn till att lagen inte framstår som verkningsfull i förhållande till regeringens syfte.

Den tillfälliga lagen motiverades till följd av det höga antalet asylsökande i Sverige under 2015 och de utmaningar som då ställdes på samhällets institutioner. I förevarande utkast till

lagrådsremiss har regeringen i huvudsak motiverat en förlängning av den tillfälliga lagen med hänsyn till att det stora antalet asylsökande 2015 fortsatt utgör en belastning på mottagningssystemet, att antalet flyktingar till Sverige återigen skulle öka om mer förmånliga regler infördes och att det skulle skada etableringen av nyanlända. Därtill har regeringen anfört att Sverige fortfarande är ett av de EU-länder som tar emot flest asylsökande i förhållande till befolkningsmängden och att antalet flyktingar till EU kan öka.

RSS anser att regeringen inte tillräckligt har beaktat de humanitära konsekvenser lagen medfört för de människor som söker skydd i Sverige. Vår erfarenhet är att de tillfälliga uppehållstillstånden skapar en stor osäkerhet och stress, vilket bidrar till en ökad psykisk ohälsa hos skyddsbehövande och försvårar möjligheten till integration. Vi ser också att det utökade försörjningskravet i många fall underminerar rätten till familjeliv med konsekvensen att många familjer de facto inte har möjlighet att återförenas. Därtill innebär begränsningarna av möjligheten till uppehållstillstånd, på humanitära skäl och avskaffandet av skyddsgrunden *övrigt skyddsbehövande*, att ett litet antal mycket utsatta personer, däribland barn, inte längre har möjlighet till uppehållstillstånd i Sverige.

Samtidigt har antalet asylsökande i Sverige minskat med närmare 90 procent sedan 2015¹. Enligt European Migration Network (som koordineras av EU-kommissionen) beror det minskade antalet asylsökande i Sverige främst på policyåtgärder utanför Sverige snarare än på de nationella åtgärder som regeringen vidtagit². Den bilden bekräftas dessutom av att antalet asylsökande till Sverige började minska redan innan genomförandet av den tillfälliga lagen³. Det måste i sammanhanget påpekas att även regeringen, i förevarande utkast, bekräftar att den inte kan fastställa vilka åtgärder som har lett till ett minskat antal asylsökande. Vad gäller regeringens hänvisning till att antalet asylsökande till EU kan öka och att Sverige fortfarande är ett av de medlemsländer som tar emot flest, så kan det konstateras att antalet asylsökande till EU minskat med över 50 procent de tre senaste åren och att Sverige idag hamnar på nionde plats vad gäller asylansökningar i förhållande till folkmängd inom EES-området⁴.

En förlängning av den tillfälliga lagen, med tillfälliga tillstånd som regel, framstår dessutom som kontraproduktiv vad gäller möjligheterna till etablering och i syfte att minska belastningen på mottagningssystemet. Den osäkerhet över framtiden som skapas hos individer med skyddsbehov och tillfälliga uppehållstillstånd försvårar möjligheten till integration och med hänsyn till att tillfälliga tillstånd kontinuerligt måste omprövas är det inte tydligt på vilket sätt belastningen på mottagningssystemet minskar.

Med beaktande av rådande förutsättningar är det RSS uppfattning att det inte kan anses motiverat med en lagstiftning som begränsar möjligheten till skydd i ett sådant avseende att det medför allvarliga humanitära konsekvenser för vuxna och barn med skyddsbehov. Med

¹ Migrationsverkets statistik: [Inkomna ansökningar om asyl, 2015](#) och [Inkomna ansökningar om asyl, 2018](#)

² Report from EMN Sweden 2017:3, The changing influx of asylum seekers in 2014-2016: Member States' responses - Country Report Sweden, s. 8

³ Ibid., s. 17

⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665546/3-14032019-AP-EN.pdf/eca81dc5-89c7-4a9d-97ad-444b6bd32790>

hänsyn till att den tillfälliga lagen dessutom inte kan anses verkningsfull i förhållande till regeringens syfte, bör regeringen föreslå en återgång till utlänningslagen (2005:716) i avvaktan på den parlamentariska kommitténs förslag och eventuella förändringar i EU-rätten.

Familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande

RSS välkomnar att personer som fått uppehållstillstånd med status som alternativt skyddsbehövande nu ges möjlighet till familjeåterförening. Därtill är RSS mycket positiva till regeringens förslag att undanta alternativt skyddsbehövande referenspersoner från försörjningskrav i tre månader från det att förlängningen träder i kraft.

Inom ramen för detta föreslår vi att den ursprungliga viljeyttringen, som legat till grund för undantaget vid första ansökan, bör följa med en eventuell efterföljande ansökning. Anledningen till detta är att enligt den föreslagna tremånadersregeln bedöms tidpunkten för dessa tre månader från och med att vederbörande lämnat en viljeyttring att denne vill återförenas med sin familj. Fastän referenspersonen vid detta tillfälle är undantagen försörjningskravet finns det åtskilliga formella anledningar till att ansökan senare kan komma att avslås. En vanlig anledning är att utlänningen inte inkommit med alla handlingar beträffande sin identitet, ett praktiskt och vanligt exempel är att icke-maskinläsbara pass inte godtas som giltiga passhandlingar. Om felet senare påtalas av rättstillämparen är det ofta ont om tid att inkomma med kompletterande handlingar, särskilt när utlänningen befinner sig utanför sitt hemland. Särskilt bör detta gälla när utlänningen inte kunde skaffa korrekta handlingar eller inte förstod vilka handlingar denne behövde för ansökan.

Försörjningskravet vid familjeåterförening

Behov av helhetsinriktade bedömningar

Vid bedömningen av om försörjningskravet är uppfyllt vad gäller inkomst ger förarbetena vägledning att det ska röra sig om arbetsrelaterade inkomster som har en viss regelbundenhet och varaktighet.⁵ Liknande regler framgår av familjeåterföreningsdirektivets artikel 7.1.c som ger rätt för medlemsstaten att kräva att anknytningspersonen bevisar att den har ”stabila och regelbundna försörjningsmedel”. Av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande på området, som hänvisar till ovanstående artikel samt EU-kommissionens riktlinjer, klarläggs att bedömningen ska vara framåtsyftande och att försörjningsförmågan ska göras sannolik.⁶ Vidare framgår vad gäller tidsbegränsade anställningar att anknytningspersonens tidigare inkomst och försörjning kan fungera som bevisning.⁷

Av RSS:s praktiska erfarenhet av familjeåterföreningsärenden framstår det i praktiken som att både Migrationsverket och Migrationsdomstolarna tillämpar ett strikt krav på anställning om

⁵ Se prop. 2009/10:77 s. 31f. och prop. 2015/16:174 s. 76f.

⁶ Se Migrationsverket SR 03/2017 och Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, *Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening*, s. 13

⁷ Detta anförs även i SOU 2008:114 s. 89.

minst 12 månader från prövningstillfället och att tidigare inkomster eller andra omständigheter sällan beaktas. RSS:s erfarenhet är dessutom att timanställningar inte godtas överhuvudtaget. Denna restriktiva tolkning av försörjningskravet slår hårt mot personer som beviljats asyl i Sverige och som vill tillgodogöra sig rätten till familjeliv.

Kommissionens riktlinjer framhäver dessutom andra omständigheter som bör vara av relevans vid bedömningen av anknytningspersonens försörjningsförmåga. Dessa är referenspersonens meriter och kunskaper, graden av strukturell arbetslöshet på referenspersonens yrkesområde eller sysselsättningssituationen i medlemsstaten. Nyssnämnda bedömningskriterier har emellertid inte lyfts in i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande.⁸

Det följer också av EU-domstolens praxis att en sökande inte får nekas familjeåterförening för att inkomsten inte överstiger en viss miniminivå utan att medlemsstaten gör en konkret prövning av den sökandes situation i enlighet med artikel 17 familjeåterföreningsdirektivet. I EU-domstolens dom C-578/08 har domstolen dessutom tydliggjort att en individuell prövning också ska inrymma sökandens individuella ekonomiska behov, eftersom de ekonomiska behoven kan variera mellan olika individer⁹. RSS har efter att den tillfälliga lagen infördes mött ett stort antal personer som sökt men fått avslag på sin ansökan om att få återförenas med sin familj för att de inte nått upp till försörjningskravet. Vi har inte i något fall uppmärksammat att en individuell bedömning gjorts utifrån den sökandes ekonomiska behov. Den tillfälliga lagens försörjningskrav i 9 och 10 § § har tydliga objektiva kriterier för kravet på försörjning och när undantag får göras. Någon prövning på individuell nivå av vilka faktiska ekonomiska behov den sökande och hans familj har, ryms inte inom ramen för prövningen i 9 § eller 10 §. Det framgår inte heller i 13 §, som syftar till att möjliggöra en individuell prövning av rätten till familjeåterförening, eller i förarbetena, att en sådan prövning skall göras.

Med hänsyn till detta och med beaktande av att det utrymme för skönsässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna ifråga om försörjningskravet inte ska användas på ett sätt som äventyrar direktivets syfte eller ändamålsenliga verkan, ser vi ett tydligt behov av att lagstiftaren förtydligar vad som ska beaktas vid en individuell bedömning av försörjningsförmågan.

Nivån på referensbeloppet

För att försörjningskravet ska anses vara uppfyllt ska anknytningspersonens tillgångar eller lön efter skatt uppgå till det så kallade förbehållsbeloppet, i enlighet med 7 kap. 5 § utsökningsbalken, vilket regleras i 1 § förordning (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. 2019 uppgår normalbeloppet till 8 133 kronor för sammanlevande makar eller sambor. Förbehållsbeloppet är det belopp som anses vara tillräckliga medel för att försörjningskravet ska anses vara uppfyllt i denna del. Nivån på vad som ska anses vara tillräckliga medel har bland annat utretts i SOU 2008:114 där en lämplig lägsta nivå kunde knytas till förbehållsbeloppen vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 §

⁸ Se Migrationsverket SR 03/2017 och Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, s. 13

⁹ Se också C-356/11 och Meddelande från kommissionen, COM(2014) 210 final.

utsökningsbalken. Försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen ansågs inte tillräckligt då det avser försörjningsbehov av tillfällig art.¹⁰

Medlemsstaterna kan dock inte själva välja nivån på referensbeloppet. Enligt artikel 7.1c i familjeåterföreningsdirektivet är tillräckliga medel inkomster som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och familj utan hjälp från det sociala biståndssystemet. Enligt EU-domstolen skall socialt bistånd i direktivets syfte förstås som ett bistånd som beviljas av myndigheter efter ansökan från en enskild på grund av att denne inte har tillräcklig försörjning.¹¹

I C-578/08 framgår att en medlemsstat inte får att anta regler om familjeåterförening som leder till att familjeåterförening ska nekas en referensperson som har lagt fram bevis för att vederbörande har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, men som med hänsyn till försörjningsmedlens storlek inte desto mindre är berättigad till särskilt bistånd.

Riksnormen, som reglerar försörjningsstödet, är för två vuxna sammanboende personer 2019 satt till totalt 6670, vilket är lägre än förbehållsbeloppet som används som referensbelopp i Sverige. En referensperson som inte når upp till förmånsbeloppet, men som har inkomster över riksnormen och därmed inte har rätt till försörjningsstöd kan därför nekas familjeåterförening trots att den har försörjning som är tillräcklig för att försörja sig själv och familjemedlemmarna utan hjälp från det sociala biståndssystemet.

Enligt artikel 7.1c får inte en medlemsstat fastställa ett krav på försörjningsmedel, som leder till att en ansökan om familjeåterförening systematiskt avslås, i de fall där den återförenade familjen inte automatiskt har rätt till socialt bistånd utan endast en potentiell rätt under synnerliga omständigheter¹². Att den nuvarande nivån på vad som anses vara tillräckliga medel för att uppnå försörjningskravet, vilket regleras i 9 § tillfälliga lagen och 1 § förordning om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige är högre ställt än vad som fordras för att beviljas ekonomiskt bistånd kan därför inte anses vara förenligt med artikel 7.1c familjeåterföreningsdirektivet.

Särskilt om subventionerade anställningar

En annan observation RSS gör är att de så kallade introduktionsjobben inte bedöms kunna ligga till grund för försörjningskravet. Introduktionsjobben är subventionerade anställningar inom ramen för etableringsinsatser för nyanlända som syftar till att stimulera arbetsgivare att anställa personer med svårigheter att få arbete och således bidra till att stärka deras ställning på arbetsmarknaden. I Prop. 2015/16:174 framgår att regeringen inte anser att subventionerade anställningar bör kunna utgöra grund för permanent uppehållstillstånd, dock men den praxis från underrätterna som finns skiljer sig i frågan om *varför* introduktionsjobben undantas ifråga om försörjningskravet. Antingen avslås de på grund av anställningsformens bristande

¹⁰ SOU 2008:114, s 93-94

¹¹ EU-domstolens dom den 4 mars 2010 i mål C-578/08 (Chakroun), 2010-03-04-578/08 p. 46. Se också analogt, dom av den 11 december 2007 i mål C-291/05, Eind, REG 2007, s. I-10719, punkt 29

¹² Förslag till avgörande av generaladvokat Sharpston, Mål C-578/08

varaktighet, de kan som längst subventioneras i 24 månader, eller så bedöms anställningen som icke-arbetsrelaterade inkomst. Även en tidsbegränsad anställning bör dock kunna anses varaktig om det handlar om en anställning som ska pågå under en längre tid.

Det bör i sammanhanget påpekas att EU-kommissionen har uppmanat medlemsstaterna att inte automatiskt avslå en ansökan enbart på grund av anställningsavtalets art.¹³

RSS anser att det är orimligt att undanta introduktionsjobben och andra subventionerade anställningar då anställningarna har som syfte att stärka nyanländas försörjning och ställning på arbetsmarknaden. Rättslig vägledning angående introduktionsjobben och andra liknande anställningar är därför angeläget.

Kravet på bostad

Den tillfälliga lagen ställer krav på att referenspersonen ska ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig själv och utlänningen. Vid införandet av den tillfälliga lagen fick Migrationsverket i uppdrag att ta fram föreskrifter för vad som skulle anses utgöra en bostad av tillräcklig standard och storlek. I det rättsliga ställningstagandet som verket tog fram var myndigheten tydlig med att man inte kan anses förfoga över en bostad i de fall man besitter ett inneboendekontrakt.¹⁴¹⁵ Med andra ord godtas bara de fall man äger en bostad eller hyr den i första- eller andrahand.

RSS har under perioden av den tillfälliga lagens mött ett stort antal människor som blivit nekade rätten till familjeåterförening med den huvudsakliga anledningen att deras boendelösning har ansetts utgöra ett inneboendekontrakt. Vår uppfattning är att många av våra besökare inte har de ekonomiska förutsättningarna för att kunna köpa sin bostad eller att de är så pass nya i landet att de ej hunnit etablerat en bra plats i bostadskön. Vidare kan det finnas flera andra situationer där man aktivt valt att bo som inneboende. Det kan exempelvis röra sig i de fall där man vill bo tillsammans med sin släkt, att man hyrt en våning i en villa eller att man av sociala, kulturella, ekonomiska eller miljöskäl vill bo i en kollektiv boendeform.

RSS anser att beslutet att inte tillåta inneboendekontrakt är en ingripande inskränkning i rätten till familjeåterförening och vi ställer oss frågande till om det finns något egentligt syfte till att inneboendekontrakt inte godtas vid bedömningen i huruvida försörjningskravet är uppfyllt. I sammanhanget bör det påtalas att andrahandsuthyrning emellertid godtas och att besittningsskyddet vid denna kontraktsform oftast är svagt eller rent av obefintligt. Vidare har RSS har ingen erfarenhet av att rättstillämparen intresserat sig för om besittningsskyddet aktualiserats eller inte vid bedömningen om andrahandskontrakt utgör en lämplig bostad.

Artikel 7.1 (a) familjeåterföreningsdirektivet tillåter att medlemsstaterna uppställer krav på anknytningspersonens bostad. Det som får krävas är dock enbart "[...] bevis för att

¹³ Kommissionens riktlinjer s. 13

¹⁴ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande - SR 03/2017, 2017-02-13 s. 11

¹⁵ SOU 2008:114 s. 97

Ju2019/00509/L7

referenspersonen har [...] en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden". Alla krav på anknytningspersonens bostad som går utöver detta är otillåtna enligt EU-rätten. Därefter bör lagstiftaren erinras om att EU-domstolen i sin praxis slagit fast att det utrymme som tillerkänns medlemsstaterna för skönsmässig bedömning i fråga om försörjningskravet inte ska användas på ett sätt som äventyrar direktivets syfte eller ändamålsenliga verkan.¹⁶ I aktuell fråga finns det därför fog för att ifrågasätta om nationell praxis är i harmoni med familjeåterföreningens artikel 7.1 (a).

Oaktat huruvida lagstiftaren tar denna synpunkt i beaktning eller inte bör bostadskravet specificeras närmare i lag. Utlänningen har ingen rätt till offentligt biträde vid en familjeåterföreningsprocess och därför bör det vara extra påkallat att alla inskränkningar tydliggörs i lagstiftningen. Kommissionen har sina riktlinjer anfört att de kriterier som används för att bestämma bostadskravet bör vara öppna och tydligt angivna i nationell lagstiftning.¹⁷

Vidare har RSS sett att rättstillämparen tillämpar en strikt schablonartad bedömning beträffande bostadens storlek och standard. Ordalydelsen i Artikel 7.1 a ger emellertid utrymme för att rättstillämparen kan ta hänsyn till geografiska skillnader i standard beträffande boendet. Detta är även något som kommissionen anfört i sina riktlinjer där de belyser att utrymme bör ges för geografiska- och sociala skillnader ifråga om bedömning av bostadens standard. Med hänsyn till den bostadsbrist som råder framförallt i de större städerna bör det anses som oskäligt ställa samma höga krav på standard och storlek på bostaden som man gör i de städer där det är lättare att skaffa ett boende. Särskilt bör hänsyn tas till att många av dem som ansöker om familjeåterförening har blivit hänvisade till aktuell kommun av staten.¹⁸

Sveriges Stadsmissioner avstyrker förslaget att förlänga lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Om lagen ändå förlängs, tillstyrker Sveriges Stadsmissioner förslaget om att ge alternativt skyddsbehövande rätt till familjeåterförening.



Lotta Säfström, Ordförande Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner

¹⁶ EU-domstolens dom den 4 mars 2010 i mål C-578/08 (Chakroun), 2010-03-04

¹⁷ Kommissionens riktlinjer s. 12

¹⁸ Kommissionens riktlinjer s. 12