

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian *Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* (utkast till lagrådsremiss)

Under 2015 har situationen i världen tvingat miljoner människor på flykt. Kriget i Syrien är en av de konflikthärdar varifrån hundratusentals har sökt sig till Europa, också till Sverige.

Regeringen anser att antalet asylsökande sedan i höstas har inneburit alltför stora påfrestningar på det svenska samhället och att trycket därför måste minska. I promemorian *Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* föreslår man tillfälliga lagändringar i syfte att skicka så kallade signalvärden till människor på flykt och till andra EU-länder.

Kristen tro säger att alla människor är utrustade med lika värde, rättigheter och ansvar. Människan har rätt till hälsa, utveckling och skydd. När rätten kränks, kallar Gud oss att se och handla. Medmänniskans behov väcker vår vilja att gripa in och hjälpa till. Svenska kyrkans arbete med människor på flykt är ett självklart utflöde av medmänniskors engagemang och församlingens diakonala uppdrag.

Det är bakgrunden när Svenska kyrkan lämnar sitt yttrande över promemorian *Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*. Vi anser att regeringens resonemang innebär en oroande utveckling av svensk asyl- och flyktingpolitik, där mänskliga rättigheter riskerar att urholkas. Vi är kritiska till förslaget i sin helhet, men väljer dock att kommentera enskildheter däri.

SAMMANFATTNING AV SVENSKA KYRKANS SYNPUNKTER PÅ FÖRFATTNINGSÄNDRINGARNA

- Svenska kyrkan önskar ett förtydligande gällande lagens tillfälliga natur, när och hur lagen upphör att gälla samt hur en rättssäker tillämpning ska garanteras för de som omfattas av den.
- Svenska kyrkan anser att det bör finnas effektivare och mer humana metoder att påverka de andra medlemsstaterna att ta ett större ansvar än de som regeringen nu föreslår.
- Svenska kyrkan ifrågasätter regeringens bedömning att den aktuella situationen innebär ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet.
- Svenska kyrkan anser att flertalet av förslagen strider mot FN:s barnkonvention. Svenska kyrkan saknar även analys över vad de föreslagna åtgärderna skulle ha för inverkan på barn överlag och befarar att förslagen skulle drabba barn särskilt hårt.
- Svenska kyrkan avstyrker förslaget att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd och vill med enfaset lyfta de negativa konsekvenser som förslaget kommer att få både för den enskilde individen och för samhället. Tillfälliga uppehållstillstånd ökar otryggheten för redan utsatta och inte sällan traumatiserade personer. Det försvårar dessutom integrationen och etableringen och innebär utökade handlägningskostnader för bl.a. Migrationsverket.
- Svenska kyrkan avstyrker de skärpta försörjningskrav som föreslås och hävdar att de framför allt kommer att drabba de mest utsatta.
- Svenska kyrkan anser också att det kommer att försvaga individers incitament att satsa på utbildning eller kompetensutveckling.

- Svenska kyrkan är oroad över vilka konsekvenser förslaget att begränsa rätten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande skulle innebära, särskilt ur ett barnrättsperspektiv.
- Svenska kyrkan efterlyser en konsekvensanalys över vad de föreslagna åtgärderna innebär för kvinnor, flickor och pojkar.
- Svenska kyrkan anser att förslaget att avskaffa kategorin övriga skyddsbehövande drabbar en redan mycket utsatt grupp och innebär ytterst begränsade lättnader för Sveriges asyl- och mottagningssystem eftersom ytterst få beviljas uppehållstillstånd på denna grund.
- Svenska kyrkan avstyrker förslaget att avskaffa bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter som slår särskilt hårt mot ensamkommande barn.

GENERELLA SYNPUNKTER PÅ DE FÖRESLAGNA FÖRFATTNINGSÄNDRINGARNA

Regeringens syfte med den nya lagen är att minska antalet asylsökande till Sverige och bidra till en jämnare fördelning av asylsökande inom EU. Den föreslås vara tidsbegränsad och gälla tillfälligt under tre år. Här ser Svenska kyrkan flera problem. För att tydliggöra lagens tillfälliga natur och garantera en rättssäker tillämpning för de som omfattas av den, bör det tydligt framkomma när och hur lagen upphör att gälla. Med ett så oprecist mål som att minska antalet asylsökande blir det dessutom svårt att utvärdera huruvida målen nås. Därmed finns en risk för att den tillfälliga lagen kommer att permanentas utan föregående analys och utvärdering.

Vad gäller syftet att uppnå en jämnare fördelning inom EU har flera medlemsstater redan valt att sträma åt sina asylregler. Sveriges kursändring mot en mer restriktiv asylpolitik förefaller alltså inte påverka andra EU-länder i en generösare riktning, utan snarare tvärtom.¹ Svenska kyrkan anser att det bör finnas effektivare och mer humana metoder att påverka de andra medlemsstaterna att ta ett större ansvar än de som regeringen nu föreslår. Det hittills generösa flyktingmottagande, som tidigare givit tyngd åt Sveriges begäran om större ansvarsfördelning inom EU, riskerar i och med lagförslaget att försvåra påtryckningar på andra EU-länder.

Vidare ifrågasätter Svenska kyrkan regeringens bedömning att den aktuella situationen innebär ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet. För att detta ska gälla måste det vara fråga om en fara som sett ur ett bredare perspektiv både är betydande och hotar befolkningens liv och hälsa eller samhällets funktionalitet.² Svenska kyrkan anser inte att vare sig situationen hösten 2015 eller den nuvarande situationen uppfyller kriterierna för ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet. Att asylsystemet och centrala samhällsfunktioner utsatts för betydande påfrestningar under hösten 2015 är konstaterat, inte minst kommuner och Migrationsverket. Samtidigt har trycket varierat över landet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) framhöll i december 2015 att samhället inte står för inför en allmän systemkollaps och att majoriteten av landets kommuner och samhällsfunktioner fungerar mer eller mindre som vanligt. Att enstaka asylsökande behövt sova utomhus ett fåtal nätter är naturligtvis inte bra, men kan inte anses uppfylla kraven som ställs för att det ska föreligga ett allvarligt hot.

Svenska kyrkan framhåller också att föreslagna begränsningar överlag skulle drabba barn särskilt hårt. Promemorians kortfattade hänvisning till barnets bästa under punkt 8.2 är ytterst generell och saknar vidare analys över vad de föreslagna åtgärderna skulle ha för inverkan på barn. Inte någon gång hänvisas till FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). EU:s skyddsgrundsdirektiv framhåller att vid ”en bedömning av barnets bästa bör medlemsstaterna särskilt beakta principen om familjesammanhållning”.³ Vidare anger EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna i artikel 24.1 att ”varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter

¹ T.ex. Danmark, Tyskland, Österrike, Frankrike och Belgien har på olika sätt stramat åt asylreglerna de senaste månaderna.

² Regeringens proposition 2015/16:67 ”Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet”.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.

med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa”.⁴ Svenska kyrkan anser att flertalet av de nya förslagen, bl.a. 8 §, står i strid med dessa principer.

SPECIFIKA SYNPUNKTER PÅ DE FÖRESLAGNA FÖRFATTNINGÄNDRINGARNA

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Regeringens förslag att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 5 § för alla utom kvotflyktingar har, som påpekats tidigare, ett begränsat signalvärde. De flesta som söker sig hit flyr från krig och förföljelse, och i denna allvarliga situation är inte formen för uppehållstillståndet det avgörande. Det Svenska kyrkan framför allt och med enfaset vill lyfta är de negativa konsekvenser som förslaget kommer att få både för den enskilde individen och för samhället. Tillfälliga uppehållstillstånd ökar otryggheten för redan utsatta och inte sällan traumatiserade personer. Att dessutom försätta skyddsbehövande, framför allt de som inte har möjlighet att klara av de föreslagna försörjningskraven (äldre, sjuka och barn), i en ständig ansökningsprocess utan möjlighet att uppnå ett permanent uppehållstillstånd, bör betraktas som inhumant.

Frågan om integration beskrivs ofta som avgörande och som en av Sveriges största utmaningar. Här vill Svenska kyrkan framhålla den forskning som visar att tillfälliga uppehållstillstånd försvårar integration och etablering.⁵ Ur ett samhällsperspektiv framstår det alltså som kontraproduktivt att försämra nyanländas möjligheter till en trygg och lyckad integrationsprocess. De föreslagna begränsningarna förefaller också kostnadsineffektiva. Att behöva granska tillstånd var eller varannat år leder till en ökad arbetsbelastning och behov av ökade resurser hos bl.a. Migrationsverket och landets migrationsdomstolar. För övrigt är den kostnadsanalys som regeringen redovisar överlag detaljfattig och stundom motsägelsefull.

Försörjningskrav

Svenska kyrkan anser att de skärpta försörjningskrav som föreslås i 6 § kommer att drabba de mest utsatta, som av olika anledningar inte har möjlighet att arbeta. Men det kommer också att slå mot de som kan arbeta, men som har svårt att få jobb. I detta sammanhang vill Svenska kyrkan lyfta de svårigheter som utrikesfödda har att hitta sysselsättning som motsvarar deras kvalifikationer. Att etnisk diskriminering förekommer på arbetsmarknaden och i rekryteringssammanhang bekräftas av bl.a. Diskrimineringsombudsmannen (DO).⁶

Att rätten till familjeåterförening i hög utsträckning ska knytas till ett försörjningskrav enligt 10 § riskerar också att försvaga individers incitament att satsa på utbildning eller kompetensutveckling. Det finns en risk för att skyddsbehövande hellre tar ett okvalificerat arbete för att kunna återförenas med sin familj. Att ett försörjningskrav skulle främja integrationen genom att skapa drivkrafter för arbete och egenförsörjning har tidigare kritiserats av kyrkorna genom Sveriges kristna råd.⁷ Svenska kyrkan välkomnar dock att kraven i 10 § inte ska gälla återförening med ett barn.

Familjeåterförening

Rätten till familjeliv är en grundläggande mänsklig rättighet och fastställs i ett flertal internationella konventioner och EU-direktiv.⁸ Enligt det nya lagförslaget 7 § ska personer som bedöms som alternativt skyddsbehövande (ca 54 % av de sökande under 2015, däribland majoriteten av syrier) berövas rätten till familjeåterförening. Svenska kyrkan är oroad över vilka konsekvenser detta förslag skulle innebära, särskilt ur ett barnrättsperspektiv. Vår erfarenhet säger att en snabb familjeåterförening är en starkt bidragande orsak för en lyckad integration. Vilka familjemedlemmar som ska kunna återförenas föreslås i regeringens förslag också begränsas till enbart make/sambo eller barn under 18

⁴ Artikel 24.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, tillgänglig på: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:sv:PDF>

⁵ Se t.ex. Martin Kinthall 2015, Caspian Rehbinder 2015.

⁶ Se t.ex. <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/etnisk-diskriminering-stort-problem>

⁷ Se <http://www.skr.org/nyheter/kyrkorna-avvisar-helt-forslaget-om-forsorjningskrav-vid-anhoriginvandring/> och <http://www.skr.org/wp-content/uploads/2012/09/20090310.pdf>

⁸ T.ex. artikel 8 Europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna, artikel 10 FN:s konvention om barnets rättigheter och artikel 24 i EU:s skyddsgrundsdirektiv.

år eller förälder till ett ensamkommande barn. Därmed utesluts bl.a. handikappade vuxna som är beroende av sin familj. Denna åtgärd slår återigen mot flera av de mest utsatta grupperna.

I detta sammanhang vill Svenska kyrkan hänvisa till EU:s skyddsgrundsdirektiv som likställer konventionsflyktingar med subsidiärt (alternativt) skyddsbehövande. Artikel 23.1 framhåller att ”medlemsstaterna ska se till att familjen hålls samlad”.⁹ Denna skyldighet kan inskränkas enbart med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Svenska kyrkan hävdar, enligt tidigare resonemang, att den nuvarande situationen i Sverige inte uppfyller de krav som ställs för att det ska röra sig om ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet. Därmed anser Svenska kyrkan att de restriktioner som föreslås gällande rätten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande inte är rättfärdigade och inte heller förenliga med EU-rätten. Vidare har EU-kommissionen i en kommentar till familjeåterföreningsdirektivet uppmanat medlemsstaterna att bevilja alternativt skyddsbehövande liknande rättigheter som konventionsflyktingar och betonat att medlemsstaterna oavsett är skyldiga att respektera artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR) som garanterar rätten till skydd för privat- och familjeliv.¹⁰

Svenska kyrkan motsätter sig således de föreslagna begränsningarna av rätten till familjeåterförening. Här vill vi också poängtera den risk som vi lyft tidigare och i andra sammanhang, nämligen att inskränkta möjligheter till familjeförening innebär att alltfler kvinnor och barn kommer att utsätta sig för påfrestningar och faror under irreguljära resor till Europa.

Kvinnor och barn

Vi vet att kvinnor och barn riskerar utsättas för sexuella övergrepp (inklusive trafficking, könsstympning och barnäktenskap) i både konfliktområden och under flykten. Utifrån regeringens feministiska utrikespolitik och åtaganden under FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 efterlyser Svenska kyrkan en konsekvensanalys över vad de föreslagna åtgärderna innebär för kvinnor, flickor och pojkar.

Övriga skyddsbehövande

Enligt 4 § i lagförslaget ska kategorin övriga skyddsbehövande inte beviljas uppehållstillstånd. En ytterst liten del av den totala gruppen asylsökande har hittills beviljats asyl på denna grund (229 personer under 2015). Det är främst sökanden som riskerar att råka illa ut av någon personlig anledning kopplat till konflikten i hemlandet, utan att passa in i asylkategorierna. Att avskaffa denna kategori skulle innebära ytterst begränsade lättnader för Sveriges asyl- och mottagningssystem, men skicka signaler till en redan mycket utsatt grupp att de inte är välkomna i vårt land. Svenska kyrkan uppfattar denna del av regeringens förslag som oroande.

Synnerligen/särskilt ömmande omständigheter

Vidare ska bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter för vuxna och särskilt ömmande omständigheter för barn avskaffas. Även dessa kategorier används i dagsläget i en mycket begränsad utsträckning och ribban är redan hög för vad som anses som ömmande omständigheter. T.ex. brukar ensamkommande barn som saknar anhöriga som kan ta emot dem i hemlandet idag få stanna på grund av särskilt ömmande omständigheter, om de inte har egna asylskäl. Dessa barn kan i och med regeringens förslag få stanna på grund av verkställighetshinder, men kan utvisas när de fyllt 18 år om de inte uppfyller försörjningskraven. Att försätta ensamkommande barn i denna väntan fram till utvisning vore olyckligt. Att det dessutom föreslås en enda möjlighet till permanent uppehållstillstånd, nämligen genom en anställning, förefaller orimligt, speciellt för ensamkommande barn. Försörjningskravet slår uppenbarligen hårdare mot ensamkommande barn än mot barn i familj. På

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.

¹⁰ Riktlinjer för tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet (kommissionens riktlinjer den 4 april 2014 för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening COM [2014] 210 final), s. 24-25, tillgänglig på: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-210-EN-F1-1.Pdf>; Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, tillgänglig på: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SWE.pdf.

basen av detta anser Svenska kyrkan att bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter inte bör avskaffas.

Uppsala den 9 mars 2016

På kyrkostyrelsens vägnar

A handwritten signature in blue ink that reads "+ Antje Jackelén".

Antje Jackelén
ärkebiskop

A handwritten signature in black ink that reads "Helén Ottosson Lovén".

Helén Ottosson Lovén
generalsekreterare