

Justitiedepartementet, 103 33 Stockholm

Utkast till lagrådsremiss *Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (Ju2019/00509/L7)*

Svenska kyrkans arbete med människor på flykt grundar sig i kristen människosyn som värnar varje människas okränkbara värde som skapad till Guds avbild. De universella mänskliga rättigheterna ser vi som en konkretisering av vad det innebär att värna människovärdet. Det är därför en kristen kallelse att bevaka att människans rättigheter inte kränks och att, när så sker, arbeta för att människovärdet återupprättas och garanteras. Svenska kyrkan har erfarenheter från ett omfattande arbete med asylsökande och nyanlända i Sverige, vilket har dokumenterats i studien *En tid av möten*.¹ Det är bakgrunden när Svenska kyrkan lämnar sitt yttrande över utkastet till lagrådsremiss *Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*.

SAMMANFATTNING AV SVENSKA KYRKANS SYNPUNKTER PÅ FÖRFATTNINGÄNDRINGARNA

- Svenska kyrkan avstyrker förslaget att förlänga lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.
- Svenska kyrkan välkomnar de lättnader som föreslås rörande familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande. Svenska kyrkan understryker dock att hinder för återförening, bland annat till följd av högt ställda försörjningskrav, alltjämt kvarstår för många individer.
- Svenska kyrkan avstyrker förslaget om att uppehållstillstånd i regel även fortsatt ska vara tidsbegränsade. Detta görs med hänvisning till de negativa konsekvenser, för enskilda individer och för samhället, som tillfälliga tillstånd medför.
- Om permanenta uppehållstillstånd inte återinförs anser Svenska kyrkan att tillståndstiden vid första beslutstillfället bör ha en längre giltighetstid för alternativt skyddsbehövande än de 13 månader som nu föreslås. Svenska kyrkan anser även att tillståndstiden bör förlängas för uppehållstillstånd på grund av ömmande skäl och konventionsåtagande.

¹ <https://www.svenskakyrkan.se/Analys/en-tid-av-moten>

- Svenska kyrkan avstyrker förslaget om att förlänga begränsningarna av bestämmelsen om synnerligen och särskilt ömmande omständigheter, då detta skulle slå hårt mot särskilt utsatta personer.
- Svenska kyrkan efterfrågar en fördjupad analys av hur en förlängning av den tillfälliga lagen förhåller sig till FN:s konvention om barnets rättigheter, som ska inkorporeras i svensk lag den 1 januari 2020. Vidare saknar Svenska kyrkan en djupare analys av de konsekvenser som specifikt kan komma att beröra kvinnor samt HBTQ-personer.

GENERELLA SYNPUNKTER PÅ DE FÖRESLAGNA FÖRFATTNINGÄNDRINGARNA

När *Lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* infördes 2016 var regeringens uttalade avsikt att minska antalet asylsökande till Sverige. Liksom regeringen konstaterar i utkastet till lagrådsremissen *Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* har antalet asylsökande minskat. Det är dock inte klarlagt i vilken omfattning den tillfälliga lagen har varit bidragande till detta resultat. Fristående studier² såväl som Migrationsverkets prognos³ visar hur andra faktorer i Europa istället har varit avgörande för antalet asylsökande som har nått Sverige. Exempel på sådana faktorer är stängningen av västra Balkanrutten och överenskommelsen mellan EU och Turkiet.

Svenska kyrkan anser att en långsiktig, human och hållbar migrationspolitik är av största vikt för att säkerställa människors rätt till asyl. Därför välkomnas beskedet om en parlamentarisk kommitté för översyn av det svenska regelverket. Svenska kyrkan hade dock velat se en återgång till ordinarie utlänningslag under tiden för kommitténs arbete, istället för den föreslagna förlängningen av den tillfälliga lagen.

Svenska kyrkan har i sitt tidigare yttrande⁴ uttryckt oro över att den tillfälliga lagen skulle komma att permanentas utan föregående analys och utvärdering. Svenska kyrkan beklagar att regeringen inte använde sig av den utlovade kontrollstation⁵ som två år efter lagens ikraftträdande skulle bedöma behovet av att låta lagen löpa även under det sista året av dess giltighetstid. Svenska kyrkan ser det som en väsentlig brist att förslaget om förlängning av den tillfälliga lagen nu läggs fram utan att en grundlig utvärdering har gjorts av de konsekvenser som lagen har medfört för berörda individer och för samhället.

SPECIFIKA SYNPUNKTER PÅ DE FÖRESLAGNA FÖRFATTNINGÄNDRINGARNA

Familjeåterförening och försörjningskrav

Svenska kyrkan välkomnar de lättnader som föreslås rörande familjeåterförening för gruppen alternativt skyddsbehövande. Samtidigt vill Svenska kyrkan belysa de hinder för familjeåterförening som kvarstår för många individer. Ett exempel är att det för HBTQ-personer som ansöker om

² Se t.ex. EMN Sweden 2017:3, The changing influx of asylum seekers in 2014-2016: Member States' responses - Country Report Sweden s. 34.

³ Migrationsverket, Verksamhets- och utgiftsprognos, april 2016, Prognos 2016-04-27, Dnr 1.1.3–2016 - 18258 s. 2.

⁴ Yttrande över promemorian Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (utkast till lagrådsremiss), <https://www.svenskakyrkan.se/default.aspx?id=1405761>

⁵ Utkast till lagrådsremiss Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, s. 39, <https://www.regeringen.se/contentassets/6c532e0c5ef2406b9097ba9d93e43ce1/utkast-till-lagradsremiss-om-begransningar-av-mojligheten-att-fa-uppehallstillstand-i-sverige.pdf>

familjeåterförening kan vara svårt att bevisa att ett väletablerat förhållande föreligger om deras relationer inte har varit erkända i hemlandet. Andra hinder rör praktiska omständigheter, som att kunna resa till en svensk ambassad för att fullfölja en ansökan. Svenska kyrkan är, liksom i sitt tidigare yttrande⁶, fortsatt kritisk till de höga krav som ställs enligt försörjningskravet och som i praktiken omöjliggör familjeåterförening för många. Kvinnor och barn drabbas särskilt hårt av de restriktiva reglerna då de riskerar att bli kvar i otrygga situationer i hemlandet eller närområdet.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Att Sverige inte bör avvika från den ordning för uppehållstillståndens längd som gäller i övriga EU-länder framhålls som ett skäl till att förlänga den tillfälliga lagen. En jämförelse mellan medlemsstaternas tillståndslängder har varken inkluderats i förarbetena inför den tillfälliga lagen eller i det nu framlagda förslaget om förlängning. Resonemanget om längden på tillstånden har istället utgått från EU-rättens miniminivåer. Utifrån tillgänglig information om EU-ländernas tillståndstider kan konstateras att Sverige inte i någon större utsträckning skulle avvika från andra EU-länder om tillstånden skulle vara längre än vad som stipuleras enligt den tillfälliga lagen, eftersom ett antal stater har längre tillstånd än vad EU-rätten kräver.⁷

Svenska kyrkan vill, liksom i sitt tidigare yttrande, lyfta de negativa konsekvenser som tidsbegränsade uppehållstillstånd medför för individ och samhälle. Svenska kyrkan erfar att de tillfälliga tillstånden leder till otrygghet och en ökad psykisk ohälsa. Därutöver innebär de tillfälliga tillstånden svårigheter att få tillgång till sjukvård och att tillgodogöra sig den vård som erbjuds.⁸ Svenska kyrkans erfarenhet är att tillfälliga uppehållstillstånd försvårar integration och etablering. Ur ett samhällsperspektiv är det kontraproduktivt att försämra nyanländas möjligheter till en trygg och lyckad integrationsprocess.

Med anledning av att uppehållstillståndens längd kommer att vara föremål för utredning av en parlamentarisk kommitté är det i dagsläget oklart vilka krav som i framtiden kommer att ställas för permanenta uppehållstillstånd. Detta innebär att skyddsbehövande, framförallt de som inte har möjlighet att få permanent uppehållstillstånd genom arbete (äldre, sjuka och barn), försätts i en situation där de inte vet när, eller om, de i framtiden har en möjlighet att uppnå permanent uppehållstillstånd. Svenska kyrkan anser att detta är inhumant. Vidare är detta inte i linje med den juridiska grundsatsen att en lag ska vara tydlig och förutsägbar.

De korta tillstånd som föreslås för alternativt skyddsbehövande, 13 månader och därefter två år, riskerar att medföra att beslut i anknytningsärenden fördröjs om en förlängningsansökan är under behandling. En annan risk är att de anhöriga beviljas mycket korta tillstånd eftersom deras tillståndslängd inte kan överskrida referentens. De ständiga förlängningsansökningarna av uppehållstillstånd för såväl referent som anhöriga innebär, förutom otrygghet för de berörda individerna, en hög arbetsbelastning för myndigheterna och längre handläggningstider om inte

⁶Yttrande över promemorian Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (utkast till lagrådsremiss), <https://www.svenskakyrkan.se/default.aspx?id=1405761>

⁷ ECRE, AIDA Legal Briefing, Asylum on the Clock? Duration and review of international protection status in Europe, June 2016, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/AIDA-Briefing-Asylum-on-the-Clock-duration-and-review-of-international-protection-status-in-Europe-June-2016.pdf>

⁸Röda korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018, https://www.redcross.se/contentassets/4902f3efe95149158fd3b55310ef2cb8/181206_konsekvenser-av-den-nya-lagen_lu.pdf

tillräckliga resurser tillförs. Därför bör, om inte permanenta uppehållstillstånd återinförs, tillståndstiden för alternativt skyddsbehövande förlängas.

Synnerligen/särskilt ömmande omständigheter

Svenska kyrkan konstaterar att synnerligen ömmande omständigheter är en bestämmelse av undantagskaraktär, vilket innebär att kriterierna för vad som ska anses vara ömmande omständigheter är högt ställda. För att säkerställa att barnets bästa beaktas i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter infördes 2014 en ändring som medför att det för barn är tillräckligt att omständigheterna är särskilt ömmande.

Genom den tillfälliga lagen begränsades den redan restriktiva bestämmelsen om humanitära skäl markant. Upphållstillstånd beviljas i och med den tillfälliga lagen enbart om det strider mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa/utvisa individen (13 § den tillfälliga lagen). Även om barnets bästa i enlighet med 1 kap. 10 § utlänningslagen ska beaktas så anges det inte i 13 § den tillfälliga lagen att någon mildare bedömning ska göras gällande barn. Vidare har regeringen varken i den tillfälliga lagen eller i förslaget om förlängning av denna direkt hänvisat till vilka konventionsåtaganden som avses kunna ligga till hinder för avvisning/utvisning. Lagstiftaren har därmed lämnat denna bedömning till Migrationsverket och domstolarna, vilket innebär att de tillämpande myndigheterna inte får fullgod vägledning.

Begränsningen av bestämmelsen om synnerligen/särskilt ömmande omständigheter har inneburit allvarliga konsekvenser för en liten grupp av människor som är särskilt utsatta.⁹ Ett exempel är barn med allvarlig sjukdom, eftersom det saknas praxis från såväl Migrationsöverdomstolen som Europadomstolen angående denna grupp. Migrationsverket tolkar i ett rättsligt ställningstagande angående s.k. apatiska barn att det krävs samma typ av exceptionellt allvarliga hälsotillstånd hos ett barn som hos en vuxen för att det ska anses vara en kränkning av artikel 3 Europakonventionen att avvisa/utvisa hen¹⁰. Svenska kyrkan vill understryka att det måste finnas ett större utrymme för hänsyn till hälsoskäl och andra personliga omständigheter för att undvika att orimliga humanitära konsekvenser drabbar redan utsatta individer, särskilt när det gäller barn.

Avslutningsvis anser Svenska kyrkan att det vore önskvärt om utkastet innehållit en djupare analys kring vad en förlängning av den tillfälliga lagen medför för konsekvenser för jämställdheten, samt en analys gällande konsekvenser för HBTQ-personer. Svenska kyrkan anser även att det i utkastet saknas en värdering gällande hur förlängningen av den tillfälliga lagen, och särskilt begränsningen av bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter, är förenligt med FN:s konvention om barnets rättigheter som ska inkorporeras i svensk lagstiftning 1 januari 2020.

⁹ Se t.ex. Röda korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018, https://www.redcross.se/contentassets/4902f3efe95149158fd3b55310ef2cb8/181206_konsekvenser-av-den-nya-lagen_lu.pdf och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Migrationsrättens framtid - En redogörelse för de juridiska riskerna med att förlänga lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, 2018, <https://sweref.org/wp-content/uploads/2018/10/Migrationsrattens-framtid-en-redogorelse.pdf>

¹⁰ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående hälsotillstånd och vårdmöjligheter som grund för uppehållstillstånd för barn och barnfamiljer med särskilt fokus på devitaliserade barn, SR 21/2018 <https://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=41429&fbclid=IwAR3BNII-7qQK4vR5kKyJcKRPxC05J7J6UxoucsZtYZjstiiDFHkrL3jleJU>

Uppsala, den 15 mars 2019

På kyrkostyrelsens vägnar

+ 

Antje Jackelén
Ärkebiskop, ordförande



Gunilla Hallonsten
Avdelningschef