

2021-05-24

Riksdagens socialförsäkringsutskott

## Remissyttrande över promemorian Försörjningskrav vid anhöriginvandring

RFSL (Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter) har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian *Försörjningskrav vid anhöriginvandring*, som berör fyra förslag från riksdagens socialförsäkringsutskott till ändringar i regeringens lagförslag i propositionen 2020/21:191 - *Ändrade regler i utlänningslagen*. RFSL lämnar härmed följande synpunkter.

### Inledning

De fyra förslagen i promemorian gällande försörjningskrav vid anhöriginvandring från majoriteten i riksdagens socialförsäkringsutskott innebär alla, i jämförelse med förslagen på dessa punkter i regeringens proposition, försämrade villkor i möjligheten till anhöriginvandring för anhöriga till personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige. RFSL avstyrker de fyra förslagen och avråder från att dessa lagförslag genomförs.

Inledningsvis presenterar RFSL sin syn i allmänhet på att ställa upp försörjningskrav vid anhöriginvandring och framför sin syn på den för RFSL centrala frågan om rätten till anhöriginvandring för hbtqi-personer och andra som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Avslutningsvis förmedlar RFSL några reflektioner över socialförsäkringsutskottets övergripande motivering till sina förslag.

## RFSL om försörjningskrav vid anhöriginvandring och rätten till anhöriginvandring för hbtqi-personer

### *Försörjningskrav vid anhöriginvandring*

I sitt remissvar på Migrationskommitténs betänkande SOU 2020:54 - *En långsiktig hållbar migrationspolitik* anför RFSL som sin ståndpunkt att försörjningskrav, och krav på tillräckligt stor bostad, inte bör utgöra huvudregel för uppehållstillstånd på grund av anknytning.

---

*Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter*  
*The Swedish federation for Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer and Intersex Rights*

Ett försörjningskrav som huvudregel innebär att anknytningspersonen, om denne faller under huvudregeln om försörjningskrav, ska kunna försörja både sig själv och den anhörige och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig själv och den anhörige. I de fall försörjningskravet konstateras gälla är det många gånger omöjligt att uppfylla kraven på inkomst och bostad av tillräcklig storlek. Det kan också exempelvis uppstå situationer där föräldrar tvingas välja mellan sina barn vilka som ska få återförenas och vilka som fortsatt får leva skilda från föräldrar, eftersom ju fler barn som finns i en familj desto svårare blir det att uppfylla försörjningskravet.

De restriktiva regler för familjeåterförening som infördes när den tillfälliga lagen om begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige började gälla under 2016, vilka först inte tillät familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande, har konstaterats i en rapport (från 2018) från Röda Korset ha en mycket negativ inverkan på nyanländas psykiska hälsa, med ökad frekvens av ångest och suicidtankar. Försörjningskravet kan också i vissa fall leda till utnyttjanden på arbetsmarknaden, eftersom många är beredda att acceptera sämre arbetsförhållanden om de tror att det på sikt ökar möjligheten att kunna återförenas med sin familj.

RFSL menar att höga krav på försörjning och bostad i praktiken kan innebära en inskränkning av rätten till respekt för familjeliv i enlighet med Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Det försörjningskrav som i regeringens proposition föreslås gälla som huvudregel vid anhöriginvandring kommer i många fall leda till mänskligt lidande för enskilda individer, vilka förhindras från att återförenas med nära anhöriga. RFSL menar därför att försörjningskrav som huvudregel vid anhöriginvandring inte är försvarbart med tanke på de negativa konsekvenser det får för ett stort antal individer.

RFSL ser förslaget om försörjningskrav som huvudregel som ett av flera avsteg från en human migrationspolitik till en migrationspolitik vars övergripande syfte i stället är att avskräcka människor på flykt från att försöka ta sig till Sverige och i realiteten försvåra för människor som beviljats uppehållstillstånd att etablera sig i Sverige. Familjeåterförening ska ses som en rättighet. I stället blir det i många fall, med ett försörjningskrav, en fråga om tillräckligt god ekonomi för att kunna förverkliga en önskan om att återförenas i Sverige med sina närstående.

#### *Rätten till anhöriginvandring för hbtqi-personer*

Även om det inte finns några förslag i utskottets promemoria som berör själva rätten i sig till familjeåterförening, så vill RFSL göra utskottet uppmärksam på betydelsen av att de regler regeringen föreslår i propositionen genomförs som stärker rätten till anhöriginvandring för en hbtqi-flyktings partner. Detta genom att regeringen föreslår (sid. 79 i propositionen) att uppehållstillstånd ska "kunna beviljas en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande".

Förslaget innebär i praktiken att anhöriginvandring för hbtqi-personer, i jämförelse med Migrationskommitténs förslag, inte kommer att försvåras på ett diskriminerande sätt. Hbtqi-personer som lever tillsammans som familjer, till exempel samkönade par, har sällan haft möjlighet att officiellt leva och bo tillsammans i sina hemländer före en ansökan om asyl i

Sverige. Detta eftersom hbtqi-personer förföljs och deras relationer ofta kriminaliseras i dessa hemländer, vilket oftast är orsaken till att de flyr, söker asyl och beviljas skydd i Sverige. Att då inte ge en rätt till anhöriginvandring i fall där ett par av förklarliga skäl inte haft någon möjlighet att vara gifta eller sammanboende i hemlandet skulle utgöra en kränkning, och en diskriminering, på grund av den person som beviljats uppehållstillstånd sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Det är RFSL:s bedömning, utifrån ett mångårigt flykting- och asylarbete, att asylsökande hbtqi-personer som beviljas flyktingstatus på grund av sin sexuella läggning, könsidentitet och/eller sitt könsuttryck kommer från ursprungsländer där situationen för hbtqi-personer är sådan att förtrycket inte är av tillfälligt eller övergående slag. Det gäller t.ex. länder som tillämpar kriminaliserande lagstiftning för hbtqi-personer, så som långa fängelsestraff, tortyrklassade ”tester” och även dödsstraff. Det vore därför orimligt och omänskligt att dessa hbtqi-flyktingar som beviljats uppehållstillstånd skulle behöva avvakta ett permanent uppehållstillstånd i Sverige för att kunna återförenas med en nära anhörig de inte haft möjlighet att sammanbo med i hemlandet.

RFSL vill med eftertryck instämma i regeringens bedömning i propositionen (sid. 88-89) att för att “ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel inte ska leda till orimliga konsekvenser och för att säkerställa att de svenska reglerna om anhöriginvandring är långsiktigt hållbara och i alla delar förenliga med Sveriges konventionsåtaganden” så behöver det “införas en möjlighet att beviljas uppehållstillstånd även för personer som har etablerat en relation i hemlandet och som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande”, i enlighet med regeringens förslag.

### **Socialförsäkringsutskottets förslag om försörjningskrav vid anhöriginvandring**

RFSL ger i det följande sina synpunkter på vart och ett av de fyra förslagen gällande försörjningskrav vid anhöriginvandring som utgör förändringar i jämförelse med vad regeringen föreslår i sin proposition.

***- Undantaget från försörjningskravet om ansökan om uppehållstillstånd görs inom tre månader från det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd ska inte gälla när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande, utan enbart när anknytningspersonen är flykting eller kvotflykting.***

### **RFSL avstyrker socialförsäkringsutskottets förslag.**

Förslaget innebär att en betydande grupp av människor, de som beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande, i praktiken i många fall på grund av ett försörjningskrav skulle utestängas från att kunna återförenas med nära anhöriga i Sverige. Förslaget tar sikte på att göra det mindre attraktivt att söka asyl i Sverige och även mindre attraktivt att, efter att ha beviljats uppehållstillstånd, välja att långsiktigt stanna kvar i Sverige och bygga upp en ny tillvaro här. Detta med motiveringen från utskottet att Sverige måste “ha en invandring på en nivå som samhället klarar av utifrån ett integrationsperspektiv” (sid. 8). RFSL delar inte utskottets syn att en försämring i praktiken för alternativt skyddsbehövande av möjligheten

att återförenas med nära anhöriga skulle kunna bidra till ökad integration, utan menar att det snarare skulle försämra förutsättningarna för att kunna etablera sig i Sverige. Under den tillfälliga lagens första tre år, då rätten till anhöriginvandring för alternativt skyddsbehövande tagits bort, klargjorde Migrationsöverdomstolen (i MIG 2018:20) att det fanns fall där inskränkningen av rätten till familjeliv utgjorde en kränkning av både barnkonventionen och Europakonventionen. Att inte göra samma undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för alternativt skyddsbehövande som för flyktingar skulle också det i enskilda fall kunna stå i strid med Sveriges internationella konventionsåtaganden. Flyktingar och alternativt skyddsbehövande är i alla relevanta avseenden att bedöma som lika vad gäller rätten till familjeliv och det finns ingen tydlig logik i att negativt särbehandla alternativt skyddsbehövande. Vidare har FN:s flyktingorgan UNHCR anfört att det saknas stöd för att alternativt skyddsbehövandes behov av skydd generellt sätt skulle vara kortare än flyktingars. UNHCR anser att det inte finns något skäl för att särskilja dessa grupper när det gäller rätten till familjeliv och möjligheten till familjeåterförening. Även EU-kommissionen har anfört att grupperna är likvärdiga när det kommer till deras behov av skydd och har uppmanat medlemsstater (i Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening) att anta likvärdigt rättighetsskydd för båda grupperna vad gäller familjeåterförening. Sverige har också enligt barnkonventionen en skyldighet att verka för snabb återförening av barn med sina föräldrar när föräldrarna beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Det är den reella möjligheten, enligt barnkonventionens artikel 10, som räknas för att konventionens krav ska anses vara uppfyllt, inte en teoretisk möjlighet. RFSL menar att utskottets förslag gällande familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande i många fall skulle leda till en enbart teoretisk möjlighet till familjeåterförening och därmed kunna strida mot Sveriges åtaganden i enlighet med barnkonventionen, såväl som mot Europakonventionens artikel 8 och 14.

***- För kvotflykting föreslås undantaget från försörjningskravet gälla när ansökan om uppehållstillstånd görs inom tre månader från det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd och inte, som regeringen föreslagit i propositionen, från det att en kvotflykting reser in i Sverige.***

#### **RFSL avstyrker socialförsäkringsutskottets förslag.**

Den regel som föreslås av utskottet för under vilken tidsrymd undantaget från försörjningskravet ska gälla för kvotflyktingar är samma som föreslogs av Migrationskommittén. Regeringen har föreslagit en generösare regel i dessa fall, som innebär att försörjningskrav när det gäller uppehållstillstånd på grund av anknytning till en kvotflykting endast ska gälla om ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter anknytningspersonens inresa i Sverige. I sin kompletterande promemoria till Migrationskommitténs betänkande motiverade regeringen detta förslag med att i fall där ”en överföring till Sverige drar ut på tiden kan detta medföra att den föreslagna tremånadersfristen för att undantas från försörjningskravet hinner löpa ut innan kvotflyktingen överförs till Sverige”. RFSL menar att regeringens förslag innebär en rimligare avvägning av vid vilken tidpunkt tremånadersfristen för undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring i dessa fall bör räknas från. Detta särskilt mot bakgrund av att en möjlighet att ansöka om familjeåterförening i enlighet med undantaget möjliggörs först vid

ankomst till Sverige. Kvotflyktingar skulle, om förslaget genomförs, hamna i en sämre ställning när det gäller att kunna utnyttja undantaget från försörjningskravet vid familjeåterförening än personer som beviljas uppehållstillstånd när de befinner sig i Sverige.

*- Att det inte ska anges i lag att det vid tillämpningen av bestämmelsen om undantag från försörjningskravet vid etablerade förhållanden ska anses stå klart att ett förhållande är väl etablerat om utlänningsen är anknytningspersonens make eller sambo och äktenskapet ingåtts eller samboförhållandet förelegat före anknytningspersonens inresa i Sverige.*

#### **RFSL avstyrker socialförsäkringsutskottets förslag.**

Det förtydligande gällande tillämpningen av bestämmelsen om undantag från försörjningskravet vid etablerade förhållanden som regeringen i propositionen infogat i 5 kap. 3d §, tredje stycket, i förslaget till ny utlänningslag är ett tydliggörande som kommer att styra rättstillämpningen av vilka förhållanden som alltid ska anses vara väl etablerade. Tillägget regeringen föreslår skulle innebära att ett förhållande alltid i lagens mening skulle anses "väl etablerat", och utgöra ett undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring, om "utlänningsen är anknytningspersonens make eller sambo och äktenskapet ingåtts eller samboförhållandet förelegat före anknytningspersonens inresa i Sverige". Utskottet anser istället att det, utan ett förtydligande, ska prövas i varje enskilt fall om förhållandet kan anses "väl etablerat" i fall där "utlänningsen och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid". RFSL menar att utskottets förslag riskerar leda till försämrad förutsägbarhet i rättstillämpningen och en något försvagad rätt för personer som varit gifta eller sambor i hemlandet att kunna återropa undantaget från försörjningskravet vid etablerade förhållanden.

*- Undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring ska kunna medges helt eller delvis om det finns synnerliga skäl. Regeringen har föreslagit i propositionen att sådant undantag ska kunna medges helt eller delvis om det finns särskilda skäl.*

#### **RFSL avstyrker socialförsäkringsutskottets förslag.**

Utskottets förslag till undantagsregel från försörjningskravet vid anhöriginvandring är mer restriktivt än regeringens förslag. Genom att ställa krav på att det ska finnas "synnerliga skäl" för att kunna medge undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring snävas den krets av personer som kan komma i fråga in i förhållande till regeringens förslag om att "särskilda skäl" ska räcka.

Omständigheter som anförs kunna utgöra skäl för undantag från försörjningskravet är bl.a. när det rör sig om äldre personer som lämnat arbetsmarknaden och personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning som saknar försörjningsförmåga. RFSL delar regeringens bedömning att för att undantaget, i enlighet med gällande rätt, utan problem ska kunna tillämpas vid ovan nämnda omständigheter, och vid andra omständigheter som exemplifieras i Migrationskommitténs betänkande, så bör det ställas ett krav på "särskilda skäl" och inte på det betydligt mer restriktiva "synnerliga skäl". Ålder eller funktionsnedsättning är inte i

rättstillämpningen generellt en sådan exceptionell omständighet, eller undantagssituation, som krävs för att nå upp till ”synnerliga skäl”.

### **Socialförsäkringsutskottets övergripande motivering till sina förslag**

RFSL vänder sig emot den inriktning på migrationspolitiken som socialförsäkringsutskottets majoritet ger uttryck för att genom olika verktyg, som mer strikta försörjningskrav vid anhöriginvandring, i praktiken försvåra tillvaron för personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Detta med det övergripande syftet att göra Sverige mindre attraktivt som land att söka sig till för skyddsbehövande.

Utskottet skriver (sid. 8) att krav på försörjning är “ett nödvändigt verktyg för att öka drivkraften för arbete, lyckad integration och för att bryta socialt utanförskap”. RFSL vill framhålla att för att kunna etablera sig i Sverige är det viktigt att lyckas skaffa sig egen försörjning, men att det skapas bättre förutsättningar för sådan etablering, och känsla av att vara en del av det svenska samhället, om det för enskilda som beviljats uppehållstillstånd bl.a. ges rimlig möjlighet att återförenas med nära anhöriga. Även den övergång till att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel som föreslås i propositionen kommer påverka personers vilja till etablering negativt, menar RFSL. Tillgänglig kunskap visar, framförde RFSL i sitt remissvar på SOU 2020:54 - *En långsiktig hållbar migrationspolitik*, att permanenta uppehållstillstånd är bättre för individens integration än tidsbegränsade uppehållstillstånd, då det med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd blir betydligt svårare för individen att planera framåt för sitt liv gällande saker som bostad, relationer, försörjning och studier. I stället tyngs en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd av en hämmande oro inför ovissheten kring om uppehållstillståndet kommer förlängas eller inte, vilket leder till höga nivåer av stress som påverkar den psykiska hälsan negativt med ökad risk för depression och posttraumatiskt stressyndrom. Detsamma gäller för regler i utlänningslagen om försörjningskrav vid anhöriginvandring som försvårar, och i många fall omöjliggör, familjeåterförening.

RFSL vill också påtala att utskottet i avsnittet Konsekvensanalys (sid. 10-11) själva konstaterar att “vissa försämringar kan uppstå utifrån ett barnrättsperspektiv” om utskottets förslag genomförs, liksom att “de nu aktuella förslagen kan komma att leda till vissa negativa effekter för kvinnor och således påverka jämställdheten negativt”. Det är anmärkningsvärt och ytterst beklagligt, menar RFSL, att genomföra lagändringar som man i sin egen konsekvensanalys konstaterar kan komma att försämra situationen för vissa barn och kvinnor.

**Deidre Palacios**  
Förbundsordförande

**Lars Jonsson**  
Sakkunnig redaktör

**Jasminé Mehho**  
Sakkunnig migrationsfrågor

**Aino Gröndahl**  
Asylrättsjurist