



LUND UNIVERSITY

Remissyttrande: Promemorian Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Tjernberg, Mats; Häckner Posse, Lovisa

2021

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Tjernberg, M., & Häckner Posse, L. (2021). Remissyttrande: Promemorian Försörjningskrav vid anhöriginvandring.

Total number of authors:
2

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Juridiska fakultetsstyrelsen
Professor Mats Tjernberg
Doktorand Lovisa Häckner Posse

Sveriges riksdag
Socialförsäkringsutskottet

Remiss: Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Dnr 1961-2020/21

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professor Mats Tjernberg och doktorand Lovisa Häckner Posse.

Sammanfattning

Vi yttrar oss över samtliga delar av utskottets förslag. Vi är över lag negativt inställda till dessa. Detta då det kan ifrågasättas att förslagen är förenliga med svenska konventionsåtaganden och EU-rätten och då utskottets överväganden saknar tillräcklig analys i dessa avseenden.

Undantaget från försörjningskravet vid anhöriginvandring i regeringens förslag till 5 kap. 3 d § UtIL ska inte gälla när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande

För det första vill vi uppmärksamma att det är tveksamt om utskottets förslag är förenligt med svenska konventionsåtaganden. Europadomstolens stora kammare förväntas förhållandevis snart pröva ett mål som rör frågan om det utgör otillåten diskriminering enligt artikel 14 i Europakonventionen (i kombination med artikel 8 om rätten till familjeliv) att behandla flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande olika vad gäller möjligheterna till familjeåterförening (M.A. mot Danmark, no 6697/18). Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, som hittills yttrat sig i målet, gör bedömningen att lagstiftning som möjliggör olik behandling i familjeåterföreningsärenden med hänvisning till en persons skyddsstatus är oförenlig med konventionen.¹ Tidigare kommissionär har också lyft fram risken för bl.a. otillåten diskriminering efter att särskilt ha granskat Sveriges regler om familjeåterförening under den s.k. begränsningslagens (2016:752) första år. Kommissionären rekommenderade då Sverige att tillerkänna personer med subsidiära skyddsbehov samma möjligheter till familjeåterförening som konventionsflyktingar.² Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har

¹ CommDH(2019)4, Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights Application No. 6697/18 M.A. v. Denmark.

² Kommissionären betonade då att sökande som flyr från länder med konflikt oftast beviljas subsidiär skyddsstatus snarare än flyktingstatus. Lagstiftning som gör skillnad mellan olika

vidare lämnat en allmän rekommendation till konventionsstaterna om att omgående granska om deras respektive lagstiftning om familjeåterförening är diskriminerande i förhållande till subsidiärt skyddsbehövande.³

Vidare motiverar utskottet förslaget med hänvisning till att alternativt skyddsbehövande inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet och att det därför inte finns någon skyldighet att ge denna grupp samma rätt till undantag från försörjningskravet som flyktingar. Som utskottet konstaterar är dock familjeåterföreningsdirektivet ett minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna kan anta förmånligare bestämmelser än de som fastslås i direktivet. Vi vill i detta sammanhang uppmärksamma att även EU-kommissionen har uppmuntrat medlemsstaterna att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer med subsidiärt skydd liknande rättigheter och möjligheter till familjeåterförening, bl.a. med hänvisning till att personer som beviljats subsidiärt skydd har samma behov av internationellt skydd som flyktingar.⁴

Utskottets förslag saknar analys och diskussion om det aktuella förslagets förenlighet med artikel 14 i kombination med artikel 8 i Europakonventionen. Det saknas även analys kring hur förslaget förhåller sig till de allmänna EU-rättsliga principerna om likabehandling och icke-diskriminering. Vid beaktande av det pågående målet i Europadomstolen, liksom av ovan nämnda rekommendationer från Europarådet och EU-kommissionen, framstår det som både vanskligt och olägligt att införa utskottets förslag i denna del.

Undantaget från försörjningskravet när ansökan om uppehållstillstånd ges in inom tre månader från det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd ska gälla även när anknytningspersonen har tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut om vidarebosättning (kvotflyktingar)

Vi delar regeringens uppfattning att det finns en risk att överföringar till Sverige som drar ut på tiden kan medföra att den föreslagna tremånadersfristen hinner löpa ut innan kvotflyktingar överförs till Sverige. Det framstår därmed som genomtänkt att tremånadersfristen för kvotflyktingar ska räknas från det att anknytningspersonen har rest in i Sverige (5 kap. 3 d § andra stycket UtIL). Som tidigare har anförts av vissa remissinstanser finns det annars en risk att kvotflyktingar diskrimineras (jfr diskussionen ovan om artikel 14 i Europakonventionen). Vi noterar att det i utskottets förslag saknas analys och diskussion om risken för diskriminering i förhållande till kvotflyktingar.

kategorier av skyddsbehövande vad gäller möjligheterna till familjeåterförening riskerar därmed att slå särskilt hårt mot sökande med bakgrund i vissa länder, t.ex. i Syrien. Se CommDH(2018)4, Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Sweden from 2 to 6 October 2017.

³ Council of Europe Commissioner for Human Rights, Issue Paper "Realising the right to family reunification of refugees in Europe", June 2017.

⁴ Se Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, KOM(2014) 210 slutlig. Att personer som beviljats subsidiärt skydd har samma behov av internationellt skydd som flyktingar betonas också i t.ex. Grönbok om rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är bosatta i Europeiska unionen (direktiv 2003/86/EG), KOM(2011) 735 slutlig.

Det ska inte 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 utlänningen är anknytningspersonens make eller sambo och äktenskapet ingåtts eller samboförhållandet förelegat före anknytningspersonens inresa i Sverige.

I regeringens föreslagna bestämmelse i 5 kap. 3 d § tredje stycket UtIL förtydligas att det vid tillämpning av första stycket 3 ska anses stå klart att ett förhållande är väl etablerat om utlänningen är anknytningspersonens make eller sambo och äktenskapet ingåtts eller samboförhållandet förelegat före anknytningspersonens inresa i Sverige. Vi välkomnar detta förtydligande, då det innebär att familjeåterföreningsdirektivets artikel 9.2. tydligare införlivas i den nationella lagstiftningen. Artikelns fastslår att medlemsstaterna får begränsa tillämpningen av direktivets kapitel V till flyktingar *vilkas familjeband har etablerats före inresan*. Som anförts av tidigare remissinstanser förekommer i artikeln inte något krav på att familjemedlemmarna har haft ett längre sammanboende utomlands, utan enbart att förhållandet etablerats före anknytningspersonens inresa i medlemsstaten. En bestämmelse som saknar ett förtydligande liksom regeringens kan innebära att Sverige tillämpar striktare krav än vad direktivets minimibestämmelser ställer upp, vilket vore otillåtet enligt EU-rätten. EU-rättens krav på transponering innebär vidare att medlemsstaterna inhemska lagstiftning ska anpassas efter och korrelera med direktivets bestämmelser, varför regeringens förtydligande framstår som lämpligt. Utskottets ståndpunkt att förtydligandet ska tas bort och att ”hänsyn till EU-rätten måste tas vid prövningen i varje enskilt fall”⁵ är däremot svår att förena med nyss nämnda krav.

Undantaget från försörjningskravet vid anhöriginvandring ska kunna medges helt eller delvis om det finns synnerliga skäl

Utskottet föreslår att undantaget från försörjningskravet vid anhöriginvandring ska kunna medges helt eller delvis om det finns ”synnerliga skäl”. Detta skiljer sig från regeringens förslag att undantag ska kunna medges om det finns ”särskilda skäl”. Som redan anförts av flera remissinstanser i förhållande till Migrationskommitténs förslag är det tveksamt om formuleringen ”synnerliga skäl” är förenlig med det flexibilitetskrav som krävs av Europakonventionen och EU-rätten. För att en konventionsstat ska efterleva artikel 8 i Europakonventionen krävs individuella bedömningar präglade av flexibilitet, där vederbörlig hänsyn tas till den enskildes specifika situation. 6 Vidare följer av EU-domstolens praxis att prövningar av försörjningskrav kräver att medlemsstaternas myndigheter gör en konkret prövning av varje sökandes situation. 7 Vi ser en risk att den föreslagna formuleringen ”synnerliga skäl” försvårar eller omöjliggör för den flexibilitet som Europakonventionen och EU-rätten kräver. Risken för detta förstärks av utskottets

⁵ Dnr. 1961-2020/21, Försörjningskrav vid anhöriginvandring, s. 9.

⁶ Jfr t.ex. Tanda-Muzinga mot Frankrike, Application No 2260/10, 10 July 2014 och Mugenzi mot Frankrike, Application No 52701/09, 10 July 2014; se även Council of Europe Commissioner for Human Rights, Issue Paper “Realising the right to family reunification of refugees in Europe”, June 2017.

⁷ EU-domstolens dom den 4 mars 2010 i mål nr C-578/08 (det s.k. Chakroun-målet).

formulering att ”utgångspunkten är [...] att det ska vara få personer som undantas från försörjningskravet”⁸.

Enligt vår bedömning kommer det krävas att en förhållandevis vid krets personer beviljas uppehållstillstånd med hänvisning till ventilen. Detta för att Sverige framöver ska leva upp till sina konventionsåtaganden. Att så är fallet framgår inte av formuleringen ”synnerliga skäl”. I mål och ärenden om den tillfälliga lagens försörjningskrav har det exempelvis varit förhållandevis vanligt att Migrationsverket och migrationsdomstolarna ansett att ett nekande av uppehållstillstånd visserligen utgör en inskränkning av rätten till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen, men att det är proportionerligt att låta familjeåterförening anstå under den begränsade tid som lagen är i kraft. Även regeringen argumenterade som bekant på ett likartat sätt i samband med begränsningslagens tillkomst.⁹ I nu aktuellt förslag görs försörjningskravet permanent. Det är därför troligt att inskränkningar i rätten till familjeliv, i många fler fall än tidigare, kommer att vara oproportionerliga och otillåtna enligt artikel 8 i Europakonventionen. Till detta kommer att personer kan beviljas uppehållstillstånd p.g.a. ventilen med hänvisning till deras begränsade möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden (vilket kan kopplas till bl.a. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning¹⁰). Som utskottet nämner kan även andra konventionsåtaganden, såsom barnkonventionen, aktualiseras i förhållande till den nu föreslagna ventilen. Även mot denna bakgrund framstår ”särskilda skäl” som en mer adekvat formulering.

Enligt delegation

Mats Tjernberg

Lovisa Häckner Posse

⁸ Dnr. 1961-2020/21, Försörjningskrav vid anhöriginvandring, s. 10.

⁹ Jfr Prop 2015/16:174 s. 43.

¹⁰ Jfr Förenta Nationernas kommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, CRPD:s yttrande N0. 39/2017 den 31 augusti 2018.