

Ärende LED 2016/57 handling 5

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över utkast till lagrådsremiss Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (Ju2016/01307/L7)

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har anmodats att yttra sig över ovanstående utkast till lagrådsremiss.

DO konstaterar att bakgrunden till förslaget är det mycket höga antalet asylsökande som till följd av bland annat flera pågående allvarliga konflikter i omvärlden sökt sig till Sverige under 2015. Som en följd härav har såväl det svenska asylsystemet som andra centrala samhällsfunktioner utsatts för mycket stor belastning. Regeringen har mot denna bakgrund gjort bedömningen att den aktuella situationen innebär ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet. Tillfälliga gränskontroller har därför införts, liksom ID-kontroller vid resor med buss och tåg från Danmark till Sverige och vid vissa båtresor till Sverige. För att ytterligare minska antalet personer som söker asyl i Sverige föreslås nu att det svenska asylrättsliga regelverket ska anpassas till EU:s miniminivå.

Medan DO är väl medveten om de mycket allvarliga påfrestningar som det stora antalet asylsökande inneburit för det svenska mottagningssystemet bör det framhållas att de åtgärder som nu föreslås även måste betraktas från ett bredare Europeiskt perspektiv. Det finns således anledning att erinra om att såväl FN:s flyktingkommissarie som Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter uttryckt allvarlig oro för den pågående utvecklingen, där stater ”are engaging in a race to repel migrants, in violation of the principle of inter-state solidarity and of human rights standards”¹. Den samlade effekten av de olika typer av åtgärder som för närvarande vidtas eller planeras av en rad enskilda stater kan förväntas ytterligare försvåra situationen för det stora antalet asylsökande i Europa.

Såvitt gäller de begränsningar av möjligheten att erhålla uppehållstillstånd i Sverige som nu föreslås anges inte heller i utkastet till lagrådsremiss någon annan motivering än att regelverket i Sverige är mer generöst än vad Sveriges internationella åtaganden och EU-rätten kräver. Någon närmare analys eller

¹ Council of Europe Commissioner for Human rights, Statement, Europe has to change its approach to migration, 26 februari 2016.

omvärdering av de sakliga skäl som i tidigare lagstiftningsärenden anförts till stöd för den i dag gällande ordningen redovisas inte, och dessa får därmed alltjämt anses äga giltighet. Att på detta sätt, om än tillfälligt, frångå tidigare gjorda praktiskt mycket betydelsefulla humanitära, och i principen om barnets bästa grundade, ställningstaganden vilkas principiella bärkraft inte ifrågasätts är en exceptionell åtgärd. Förslaget kan också förväntas få långtgående konsekvenser för ett betydande antal personer, däribland individer som om de återsänds till sitt hemland riskerar att utsättas för mycket svåra umbäranden. Det är mot denna bakgrund angeläget att den föreslagna tillfälliga regleringen, om den genomförs, inte tillämpas under en längre tidsperiod än vad som bedöms vara absolut nödvändigt.

Enligt förslaget ska bestämmelsen om synnerligen/särskilt ömmande omständigheter ersättas med en bestämmelse som ger en begränsad möjlighet att bevilja uppehållstillstånd när det krävs för att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser. Medan förslaget i denna del således ger uttryck för den grundläggande principen att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om skydd för de mänskliga rättigheterna, torde det inte sällan vara en mycket svårbedömd fråga huruvida ett beslut att neka en person uppehållstillstånd kan anses stå i strid med till exempel artikel 3 eller artikel 8 i Europakonventionen. I förhållande till nuvarande ordning riskerar förslaget i denna del därför att skapa rättslig oklarhet och inte oväsentliga tillämpningsproblem.

Det bör också uppmärksammas att den föreslagna utvidgningen av försörjningskravet vid prövningar av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning, liksom införandet av ett krav på möjlighet till försörjning för att en skyddsbehövande ska beviljas permanent uppehållstillstånd, kan komma att särskilt påverka personer ur grupper som typiskt sett kan ha svårare att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Förslagets innehåll i denna del riskerar således att missgynna bland annat kvinnor, äldre och personer med funktionsnedsättning. Det kan i detta sammanhang noteras att den kommitté som övervakar efterlevnaden av FN:s konvention om avskaffandet av diskriminering av kvinnor (CEDAW-kommittén) i sin General Recommendation No. 32 *On the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women* uppmärksammat problemet med att nationella rättsordningar uppställer villkor som kvinnor kan ha svårare att uppfylla än män, däribland krav på försörjningsförmåga². Enligt kommittén kan lagstiftning med sådant innehåll utgöra indirekt diskriminering av kvinnor i konventionens mening.

Det finns vidare anledning att befara att det utökade försörjningskravet vid anknytningsinvandring samt begränsningen av möjligheten att få permanent uppehållstillstånd till personer som erhållit en anställning som gör det möjligt

² Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, st. 54 f.

för dem att försörja sig, kan komma att leda till ett ökat utnyttjande av nyanlända på den svenska arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att Migrationsverket ges praktiska möjligheter att på ett effektivt sätt säkerställa att anställningsvillkoren för berörda personer uppfyller lagens krav. Det finns även skäl att fortsatt överväga vilka ytterligare insatser som kan behövas för att motverka sådan exploatering. Förslagets konsekvenser i detta avseende bör också noggrant följas upp och utvärderas.

DO delar avslutningsvis den i utkastet redovisade bedömningen att förslaget riskerar att försämra förutsättningarna för integration. Även med hänsyn till att den föreslagna lagens giltighet är begränsad till tre år, innebär förslaget att ett stort antal personer under flera år kommer att leva med tillfälliga uppehållstillstånd och utan möjlighet att återförenas med sina familjer. Även om delar av förslaget syftar till att öka drivkrafterna för arbete och egenförsörjning torde det också vara en realitet att det för många nyanlända även fortsättningsvis kommer att krävas en längre tid innan de har möjlighet etablera sig på den svenska arbetsmarknaden³. Medan förslaget på kort sikt syftar till att skapa ett ”andrum” för mottagandet av asylsökande, riskerar förslaget således mer långsiktigt att bidra till, snarare än lösa, svenska integrationsproblem.

Beslut i detta ärende har fattats av diskrimineringsombudsman Agneta Broberg efter utredning och förslag från experten Mattias Falk. I den slutliga handläggningen har också enhetscheferna Martin Mörk, Lovisa Strömberg samt stabschefen Fredrik Körner deltagit.

Agneta Broberg
Diskrimineringsombudsman

Mattias Falk
Expert

³ Enligt Riksrevisionens rapport (Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? RiR 2015:17) tar det i genomsnitt 7–10 år från mottagande till att hälften av de nyanlända är etablerade på arbetsmarknaden. För män tar det i genomsnitt 3–7 år och för kvinnor 9–11 år. Riksbanken har bedömt att denna etableringstid riskerar att öka ytterligare och konstaterar att relativt få av de nyanlända väntas komma in i arbetskraften och sysselsättningen de närmaste åren (Pennyngpolitisk rapport, februari 2016).