



2016-03-10

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
(e-post till ju.17@regeringskansliet.se i word-format)

Yttrande över utkastet till lagrådsremiss *Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*

Frågor om situationen för medmänniskor på flykt är viktiga för Sveriges kristna råd (SKR). Det är angeläget att de regler som finns skyddar ett rättssäkert och humant bemötande från samhällets sida. SKR reagerar därför starkt på det förslag som nu läggs fram och som allvarligt inskränker möjligheterna för människor på flykt att få skydd och att bygga en hållbar framtid i Sverige.

SKR avstyrker det presenterade förslaget. Det grundläggande motivet är upprätthållandet av alla människors lika värde. I ljuset av det menar vi att förslaget har många brister som skapar oklarheter och leder till oönskade konsekvenser.

Sammanhang

Innan vi ger konkreta synpunkter på förslagen vill vi påminna om följande sammanhang för kyrkornas engagemang:

Tidigt i Bibeln finns följande regel: "Om en invandrare slår sig ner i ert land, skall ni inte förtrycka honom. Invandraren som bor hos er skall ni behandla som en infödd." (3 Mos 19:33-34). Att välkomna främlingen in i gemenskapen är en handling som i den kristna tron bär ett välsignelselöfte. "Kom ihåg att visa gästfrihet, ty det har hänt att de som gjort det har haft änglar till gäster utan att veta om det" (Hebreerbrevet 13:2).

Vår kristna tro har präglats av exilens och flyktingskapets erfarenheter. Jesus själv upplevde flyktingens öde som barn och växte upp i ett ockuperat land, med ett främmande språk och en främmande kultur. Jesus visar genom sina ord och handlingar ett kärlekens exempel; att älska sin nästa och att särskilt se till de fattiga, de maktlösa och de diskriminerade.

Sedan länge är därför de kristna kyrkorna i Sverige – liksom runt om i världen - engagerade i flykting- och invandringsfrågor på olika sätt. Detta kommer framförallt i uttryck genom stöd till människor som söker sig till kyrkor – det kan handla om behov av samtal, juridisk rådgivning, ekonomiskt stöd eller en fristad från förföljelse – och uppsökande verksamhet till exempel vid Migrationsverkets förvar och asylboenden. Migrationsfrågor är i högsta grad frågor som inte känner några nationella gränser. Kristna kyrkor i Sverige arbetar genom sitt internationella biståndsarbete för en värld där människor inte behöver fly sina hem och finns också på plats för humanitära insatser vid flyktingläger och bland utsatta migrantarbetare.

Som kyrkor och som kristna är vi också kallade att vara salt i världen, att protestera mot orättvisor och att arbeta för ett bättre samhälle för alla människor. Inte många i vårt land kunde undgå det påskupprop för en human asylpolitik som Sveriges kristna råd initierade våren 2005. Påskuppropet spred sig som en löpeld genom landet och bidrog till en uppgörelse i Riksdagen som under våren 2006 gav många gömda flyktingar en ny möjlighet att få uppehållstillstånd.

Vårt uppdrag är inte slutfört. Vi vill på olika sätt fortsätta att arbeta för ett välkommande och inkluderande samhälle. Och vi vill fortsätta att på ett kritiskt och konstruktivt sätt granska lagstiftning, politisk och juridisk praxis och myndigheternas arbete inom migrationspolitikens område.

Vår kristna tro på detta område kan sammanfattas i följande huvudpunkter:

- 1 Alla människor är skapade till Guds avbild och har rätt till ett liv i värdighet.
- 2 Grundläggande rättigheter måste gälla för alla människor.
- 3 Barns situation och behov måste särskilt uppmärksammas.
- 4 Familjer har rätt att leva tillsammans.
- 5 Alla har ansvar för en god samhällsutveckling.
- 6 Vårt mål är fred, rättvisa och ett hållbart samhälle – ”nya himlar och en ny jord där rättfärdighet bor”.

Dessa övertygelser vägleder kyrkorna till ställningstaganden i konkreta frågor. Ett antal exempel på sådana konkretiseringar finns i skriften *Detta vill vi! Kyrkorna och migrationsfrågorna* (ett dokument antaget av Sveriges kristna råds årsmöte 2007).

Från teologisk grundsyn till konkret politik

Hur dessa grundläggande övertygelser ska omsättas i konkret politik är inte självklart. Många omständigheter ska vägas in. Även kristna människor dras olika slutsatser. Vi är väl medvetna om den många gånger svåra situation som politiskt ansvariga har, och vi har respekt för den vånda som beslut ibland måste fattas med, särskilt när vårt samhälle ställs inför stora påfrestningar.

Vi menar att kyrkornas uppgift framförallt är att påminna om och själva leva de grundläggande värderingar som vi uppfattar komma ur evangeliet. Många av dessa värderingar delas såväl av företrädare för andra religioner som av människor som inte identifierar sig med någon viss tro eller religion.

Lagrådsremissens sammanhang

Det uttalade syftet med den föreslagna lagen är att minska antalet flyktingar som kommer till Sverige. Motivet är att den aktuella situationen bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. I ett sådant sammanhang är det flera saker som är viktiga: hur vi talar om saken och hur vi agerar.

Som kyrkor vill vi för det första understryka vikten av hur vi talar. Vi menar att vad vi ser i första hand bör beskrivas en mottagningskris, inte en flyktingkris eller en kommande välfärdskris. Flyktingarnas egen kris är långt mycket större än Sveriges. Som ett av världens rikaste länder finns resurser i Sverige.

Vi anser att det är viktigt att hela tiden medvetet framhålla våra grundläggande principer om alla människors lika värde som konkretiserats i ett antal konventioner, typ rätten till asyl. Om vi inte gör det är det tyvärr sannolikt att en – förhoppningsvis tillfällig – hårdare praxis också smittar av sig på våra grundläggande värderingar av öppenhet, generositet och medmänsklighet. Vi oroas när främlingsfientliga krafter uppfattar sig få bekräftelse på sina åsikter.

Det är inte mängden flyktingar som hotar vår välfärdssamhälle. Det som hotar är snarare att vi förlorar våra grundläggande värderingar och kontakten med livet. Att gå från stor generositet till miniminivå i humanitet är en djupt olycklig utveckling.

Som kyrkor vill vi, för det andra, också understryka vikten av hur vi handlar. Det uttrycks bland annat i de regler som föreslås och som nu ska kommenteras.

Bedömning av förslagen i utkastet till lagrådsremiss

I likhet med flera andra remissinstanser menar Sveriges kristna råd att flera av förslagen i utkastet till lagrådsremiss riskerar att leda till en rad oönskade effekter.

Vår medlemskyrka Svenska kyrkan har i sitt remissvar noggrant gått igenom och diskuterat detta, och i detta kyrkornas gemensamma remissvar återger vi och instämmer i de resonemang som förs där enligt följande (för att betona att vi gemensamt i Sveriges kristna råd står bakom resonemangen har vi bytt Svenska kyrkan mot Sveriges kristna råd):

Sammanfattning:

- Sveriges kristna råd 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.
- Sveriges kristna råd 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.
- Sveriges kristna råd ifrågasätter regeringens bedömning att den aktuella situationen innebär ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet.
- Sveriges kristna råd anser att flertalet av förslagen strider mot FN:s barnkonvention. Sveriges kristna råd saknar även analys över vad de föreslagna åtgärderna skulle ha för inverkan på barn överlag och befärdar att förslagen skulle drabba barn särskilt hårt.

- Sveriges kristna råd avstyrker förslaget att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd och vill med emfas 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 handläggningskostnader för bl.a. Migrationsverket.
- Sveriges kristna råd avstyrker de skärpta försörjningskrav som föreslås och hävdar att de framför allt kommer att drabba de mest utsatta, som av olika anledningar inte har möjlighet att arbeta. Sveriges kristna råd anser också att det kommer att försvaga individers incitament att satsa på utbildning eller kompetensutveckling.
- Sveriges kristna råd är oroat över vilka konsekvenser förslaget att begränsa rätten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande skulle innebära, särskilt ur ett barnrättsperspektiv. Vår erfarenhet säger att en snabb familjeåterföring är en starkt bidragande orsak för en lyckad integration. Sveriges kristna råd avstyrker begränsningarna av rätten till familjeåterförening i sin helhet.
- Sveriges kristna råd efterlyser en konsekvensanalys över vad de föreslagna åtgärderna innebär för kvinnor, flickor och pojkar.
- Sveriges kristna råd 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.
- Sveriges kristna råd 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 Sveriges kristna råd 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 nåtts. 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 strama 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 Sveriges kristna råd 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 Sveriges kristna råd 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

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

betydande och hotar befolkningens liv och hälsa eller samhällets funktionalitet.² Sveriges kristna råd 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 påfrestningar under hösten 2015 är konstaterat, men även att trycket varierat runt om i landet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i december 2015 framhållit att samhället inte står för inför en allmän systemkollaps. Majoriteten av kommunerna och samhällsfunktionerna 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.

Sveriges kristna råd framhåller också att föreslagna begränsningar överlag skulle drabba barn särskilt hårt. Detta gäller inte minst bristen på lagliga vägar in i EU och den tänkta begränsningen av familjeåterförening. 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 med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa".⁴ Sveriges kristna råd anser att flertalet av de nya förslagen, bl.a. 8 §, står i strid med dessa principer.

Specifika synpunkter på de föreslagna författningsändringarna

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 Sveriges kristna råd 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 Sveriges kristna råd framhålla den forskning som visar att tillfälliga uppehållstillstånd försvårar integration och etablering.⁵ Ur ett samhällsperspektiv

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.

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 Kinthäll 2015, Caspian Rehbinder 2015.

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 vartannat 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

Sveriges kristna råd 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 Sveriges kristna råd 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 Sveriges kristna råd 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 lagförslagets 7 § ska personer som bedöms som alternativt skyddsbehövande (ca 54 % av de sökande under 2015, däribland majoriteten av syrier) berövas rätten till familjeåterförening. Sveriges kristna råd är oroad över vilka konsekvenser detta förslag skulle innebära, särskilt ur ett barnrättsperspektiv. Vår erfarenhet säger att en snabb familjeåterföring 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 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 Sveriges kristna råd 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. Sveriges kristna råd hävdar, enligt tidigare resonemang, att den

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.

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.

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 Sveriges kristna råd 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

Sveriges kristna råd 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 alltför många 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 barnnäringskap) i både konfliktområden och under flykten. Utifrån regeringens feministiska utrikespolitik och åtaganden under FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 efterlyser Sveriges kristna råd 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. Sveriges kristna råd 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,


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.

speciellt för ensamkommande barn. Försörjningskravet slår uppenbarligen hårdare mot ensamkommande barn än mot barn i familj. På basen av detta anser Sveriges kristna råd att bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter inte bör avskaffas.

Avslutning

Sveriges kristna råd är alltså kritiskt mot regeringens förslag och avstyrker det. Grundläggande är att vi befarar att de föreslagna förändringarna både kommer att leda till en försvagning av asylrätten och medföra ett antal oönskade konsekvenser för medmänniskor som tagits emot i vårt land. Det är en oroande utveckling av svensk asyl- och flyktingpolitik, som leder till den uppfordrande frågan om vilka grundläggande värderingar och vilken människosyn Sverige vill stå för.

För Sveriges kristna råd



Karin Wiborn
Generalsekreterare

handläggare: Björn Cedersjö, tel 08 -453 68 23 bjorn.cedersjo@skr.org

Sveriges kristna råd (SKR) består av 26 medlemskyrkor och 2 observatörer. Dessa 28 kyrkor representerar tillsammans praktiskt taget alla kristna kyrkor och samfund i Sverige. Med grund i kristen tro är kyrkorna i Sverige, liksom runt om i världen, engagerade i frågor som rör människors liv, värdighet och rättigheter. Kyrkorna i Sverige har stora kontaktytor med människor i olika livssituationer. Frågor om människors villkor aktualiseras i olika sammanhang, inte minst bland de människor som migrerat till Sverige. Flera av kyrkorna i Sveriges kristna råd har stor kontaktyta i det sammanhanget. Kyrkorna i SKR vill samverka med andra samhällsaktörer för ett välkomnande och inkluderande samhälle där människors rättigheter och värdighet värnas.