

YTTRANDE

2009-03-09

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande avseende betänkandet *Försörjningskrav vid anhöriginvandring* (SOU 2008:114)

FARR (Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd) avstyrker betänkandet *Försörjningskrav vid anhöriginvandring*.

- FARR ställer sig kritisk till försörjningskravet då det i sin utformning strider mot Barnkonventionen och barnets bästa. Försörjningskravet riskerar att leda till att barn separeras längre tid än nödvändigt från sina föräldrar. Dessutom blir försörjnings -kravet diskriminerande mot barn beroende på var deras föräldrar är födda. Detta är också ett brott mot Barnkonventionen.

- Motivet till införande av försörjningskrav är enligt utredningen att motverka trångboddhet för inte minst barnfamiljer. Utredningen framför argument att trångboddheten påverkar barnens psykiska hälsa negativt och att försörjningskravet därmed skulle motverka trångboddhet och vara bättre för barnen. FARR anser att utredningen med det resonemanget undergräver föräldrarnas egen förmåga att se vad som är bäst för deras barn

FARR: s yttrande ansluter sig i stort till SKR:s yttrande men tillför några ytterligare synpunkter.

Försörjningskravets syfte

Det främsta syftet med försörjningskravet sägs vara att "främja integrationen, både för anknytningspersonen och för den anhörige", detta genom att "skapa drivkrafter för arbete och egenförsörjning". Även ett "ordnat, tryggt boende" – eller "lämpligt boende" – förväntas bli en konsekvens av försörjningskravet. FARR ser avgörande brister i beredningens argumentation i dessa frågor.

Frågan om främjad integration

Ingenstans i betänkandet ges belägg för att ett försörjningskrav, som innebär att nära familjemedlemmar skulle kunna hållas åtskilda upp till fyra år och i praktiken ännu längre, skulle främja integrationen. Det hänvisas inte till någon forskning eller erfarenhet på området som motsäger den brett omvittrade erfarenheten, hos svenska och internationella frivilligorganisationer och kyrkor, liksom hos UNHCR, att en snabb familjeåterförening tvärtom är en förutsättning för integration.

Denna erfarenhet har också omfattande stöd i internationell forskning. Som det framhålls i *Immigrant and Refugee Children and their Families: Clinical, Research and Training Issues* (Barwick, Morton och Edwards, 2002, s 45): "settlement stresses are compounded by worry and uncertainty about the safety of family members left behind". En lång rad studier visar på vikten av familjens återförening. Den gör det möjligt att fokusera framåt och gå vidare, utan att vara uppslukad av oron över de närmastes säkerhet och välbefinnande. Även för anpassningen till en ny miljö och till nya värdesystem är familjen av central betydelse, se till exempel Mary Haour-Knipe i *Moving Families: Expatriation, Stress and Coping* (2001).

Att andra länder i EU, som redan har försörjningskrav motsvarande det som nu föreslås, genom försörjningskravet skulle uppvisa en mer framgångsrik integration än Sverige, är, så vitt vi kan se, inte belagt eller ens undersökt. Underlaget för själva huvudsyftet med försörjningskravet måste därför ses som högst bristfälligt.

Frågan om drivkrafter för arbete och egenförsörjning

Utgångspunkten i betänkandet är att nyanlända behöver "drivkrafter för arbete och egenförsörjning". Det förutsätts således att nyanlända brister i motivationen att komma i arbete. Vi ser detta som en problematisk utgångspunkt, som inte beläggs i utredningen. FARR: s erfarenhet är att villigheten till arbete och självförsörjning är mycket stark hos det allra största flertalet nyanlända och att den villigheten är betydligt större än de av olika orsaker faktiska möjligheterna.

Etnisk diskriminering som faktor nämns endast i förbigående av utredaren. I princip allt ansvar läggs på individen. Vi saknar en diskussion om den individuella och strukturella diskriminering på arbetsmarknaden som finns redogjorda för i ett flertal utredningar och forskningsrapporter. En av de senaste (2008) är gjord av Moa Bursell vid Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier. Baserad på 3 600 jobbansökningar, där endast namnen skiljer ansökningarna åt, visar studien att där en "svensk" behöver söka tio jobb för att få ett napp måste en "arab" eller "afrikan" söka 18 arbeten (80 procent fler). Enligt en annan undersökning från högskolan i Kalmar är diskrimineringen vanligast inom lågkvalificerade yrken, den typ av yrken som en betydande del av utomeuropeiska invandrade är hänvisade till. Betänkandet utgår från att nyanlända kommer att "ha goda möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden för att därigenom skyndsamt kunna uppfylla ett försörjningskrav". FARR ser utredarens påstående som ogrundat. Redan när betänkandet presenterades hade Sverige och stora delar av den övriga världen börjat gå in i en djup lågkonjunktur. Arbetsförmedlingen förutspår en dramatiskt stigande arbetslöshet de närmaste åren. Bristen på arbetstillfällen börjar (februari 2009) till och med att bli ett problem i Gnosjö. Enligt Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering har utomnordiska invandrare svårare att ta sig in på arbetsmarknaden när konjunkturen vänder. Men även inom gruppen invandrarna leder förslaget till en ökad marginalisering av somliga och inte till ökad integration all den svenska ekonomin inte behöver mer arbetskraft. De med anhöriga kvar i hemlandet som inte beviljas tillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt (med vissa undantag) tvingas konkurrera även med arbetskraftsinvandrarna från andra länder som har de kvalifikationer arbetsgivaren söker och som sedan den 15 december 2008 får söka tillstånd i Sverige. Samtidigt föreslås i en ny utredning att asylsökande ska ha rätt att arbeta redan från ankomsten i Sverige oavsett inom vilken tidsrymd det första beslutet tas.

Frågan om lämpligt boende

Även när det gäller frågan om lämpligt boende saknas diskrimineringsperspektivet och allt ansvar läggs på individen. DO:s rapportserie 2008:3, *Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden*, liksom en rapport från Boverket (2007) och flera forskningsrapporter, visar på diskrimineringen på bostadsmarknaden som ett omfattande samhällsproblem. Vissa grupper i det svenska samhället har sämre möjligheter på bostadsmarknaden på grund av sin etniska tillhörighet. Diskrimineringen är tydlig på både strukturell och individuell nivå. Nyanlända och utomeuropeiska invandrade har avsevärt sämre möjligheter att välja sitt boende än infödda svenskar. Boverket visar i rapporten *Etniska hierarkier i boendet. En lägesrapport om integration* (2007) att:

Inom gruppen med utländsk bakgrund är situationen värst för de synliga minoriteterna [”personer med ursprung utanför västvärlden”]. Även här kan man alltså tala om etniska hierarkier. (s 42)

Enligt Boverkets rapport lägger också ”synliga minoriteter” en betydligt större andel av sina inkomster på boendet än övriga. När det gäller bostadssegregationen ser Boverket förklaringen att den beror på att människor från andra länder vill bo tillsammans med sina landsmän som överskattad. Boendesegregationen beror snarare på att:

de som har möjlighet väljer bort eller flyttar från mindre attraktiva bostadsområden (vilka ofta sammanfaller med de områden som har hög koncentration av etniska minoriteter). De som har möjlighet att välja är de som har relativt höga inkomster och de som står högt upp i den etniska hierarkin, dvs. framför allt hushåll med svensk bakgrund. (s 7-8)

Att det också kan handla om avsevärt större barnfamiljer än den genomsnittligt svenska komplicerar kravet på ”lämpligt boende” och drabbar alldeles särskilt vissa etniska grupper, som somalier. I kommuner som Gnosjö, Vaggeryd, Götene och Pajala – alltså utanför storstäderna och ”utanförskapsområdena” – finns knappt några större hyresbostäder än tre rum

och kök att tillgå, enligt de kommunala bostadsbolagen. I Gnosjö kommer en 5:a att bli klar om ett år, som kommer att kosta 9 000 i månaden. I Vaggeryd är kötiden för en hyreslägenhet på fyra eller fem rum och kök ett flertal år. Att ansöka om banklån för att köpa en bostadsrätt eller villa är inte ett realistiskt alternativ för en betydande andel av de nyanlända. Utan tillgångar som säkerhet eller borgenär blir kontantinsatsen oöverstigligt hög. FARR finner betänkandets utelämnande av dessa förhållanden anmärkningsvärt.

Frågan om hälsoaspekter

Betänkandet tar inte heller mer än marginellt hänsyn till hälsoaspekter när det gäller möjligheten att komma i arbete. Den allmänpsykiiska öppenvården vid Södertälje psykiatriska klinik har nyligen (2009) beräknat att 80 procent av dem som flyr till Sverige kommer med trauman och att en tredjedel utvecklar posttraumatisk stressyndrom, PTSD. Bara i Södertälje uppskattar psykvården att det lågt räknat finns 300-400 flyktingar med allvarlig psykisk sjukdom. Vad betyder det för förvärvsgraden?

I avhandlingen *Strategies for a Health: Promoting Introduction for Newly-Arrived Refugees and Other Immigrants* (Karolinska Institutet 2008) beskriver Fredrik Lindencrona lagar som begränsar möjligheten till familjeåterförening som "a possible threat to health" (s 22). Från Storbritannien ger Lindencrona exempel på asylsökande med PTSD som beskriver svårigheterna med familjeåterförening som ett av de största problemen. Men även utifrån situationen i ett antal svenska kommuner finner Lindencrona att oro för anhöriga som fortfarande befinner sig i utlandet är en de största stressfaktorerna för nyanlända. Att ha tillgång till sociala nätverk är också en viktig faktor för att inte mentalt brytas ned av den diskriminering många nyanlända möter i olika sammanhang. Ensam är inte stark.

Enligt betänkandet ska det vid "synnerliga skäl" vara möjligt att göra undantag från försörjningskravet, till exempel om anknytningspersonen genom sjukdom har en långvarig nedsättning av arbetsförmågan. Detta kan inte ses som tillräckligt. "Synnerliga skäl" är en juridiskt skarp formulering som i praktiken, finns det all anledning att befara, innebär en mycket restriktiv tolkning då endast absoluta undantagsfall kan komma i fråga.

Frågan om den personkrets som ska omfattas av försörjningskravet

Betänkandet anser det vara förenligt med EG:s skyddsgrundsdirektiv att låta de som fått uppehållstillstånd med hänvisning till *synnerligen ömmande skäl* – som 2007 var mer än tre gånger fler än konventionsflyktingarna och som utgjorde en betydande del av somalierna och afghanerna – samt som *skyddsbehövande i övrigt på grund av miljökatastrof* – en kategori som enligt internationella prognoser torde kunna bli betydande under de närmaste decennierna – och *skyddsbehövande i övrigt på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet* omfattas av försörjningskravet. FARR beklagar denna snäva tolkning.

En "övervägande majoritet" av *skyddsbehövande i övrigt* tillhörde enligt Migrationsverket 2007 kategorin *på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet*, uppger betänkandet. Bland dessa fanns en betydande del av de asylsökande från bland annat Irak och Somalia. Försörjningskravet kan således komma att drabba många med flyktingliknande skäl från de facto krigshärjade länder mycket hårt (situationen i såväl Irak som Somalia klassades 2008 som krig av konfliktdataprogrammet vid Uppsala universitet och Sipri). Uppenbart är att betänkandet går emot den svenska lagstiftarens tidigare intention att likställa olika kategorier *skyddsbehövande i övrigt*, detta för att uppfylla utredningsdirektivet att försörjningskravet ska omfatta "så många som möjligt".

Nära ett tiotal länder i EU undantar enligt rapporten *The Family Reunification Directive in EU Member States* (Centre for Migration Law, Nijmegen, 2007) inte bara konventionsflyktingar utan även personer med skyddsbehov, *subsidiary protection*, från försörjningskrav.

Tilläggas kan att Sverige i ett EU-perspektiv ses som mycket restriktivt med att bevilja asylsökande flyktingstatus.

Frågan om barnperspektivet

Vi beklagar det resonemang som förs om barnens rättigheter i betänkandet, då det främst tycks handla om i vilken utsträckning det går att tänja på Barnkonventionen för att försvara försörjningskravet. Politiken måste också ha etiska dimensioner. Att hänvisa till att "Sverige haft en förhållandevis stor nettoinvandring" kan inte tas som intäkt för att göra undantag från principen om barnens bästa, som vanligtvis, särskilt om det handlar om svenska medborgare, brukar omfatta rätten till familjeliv. I Barnkonventionens artikel 10, punkt 1, står det:

I enlighet med konventionsstaternas förpliktelse under artikel 9, punkt 1, skall ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat för familjeåterförening behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av konventionsstaterna. Konventionsstaterna skall vidare säkerställa att framställandet av en sådan begäran inte medför negativa följder för de sökande och medlemmar av deras familj.

FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna artikel 16.3 uttrycker att "Familjen är den naturliga och grundläggande enheten i samhället och har rätt till samhällets och statens beskydd" och den Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter stipulerar i art 10 till och med att konventionsstaterna aktivt ska stöda familjen som enhet:

skydd och bistånd [*assistance*] skall i största möjliga utsträckning lämnas familjen, som är samhällets naturliga och grundläggande enhet.

Statens Folkhälsoinstitut har nyligen (2009) presenterat resultaten av en omfattande forskningsgenomgång som visar att barn i Sverige som lever med endast en förälder löper 50 procent ökad risk för psykiska problem jämfört med barn som bor tillsammans med båda föräldrarna. Även självmordsförsök, alkohol- och drogrelaterad sjukdom och fosterhemsplacering är överrepresenterade bland dessa barn.

Det är FARR:s erfarenhet att barn som upplevt trauman är i särskilt stort behov av en sammanhållen familj som åtminstone en trygghet i tillvaron. Regeringen framhåller i andra sammanhang föräldraskapets betydelse och att samhällets erbjudande av stöd till föräldrar behöver stärkas och utvecklas (se till exempel SOU 2008:131 *Föräldrastöd - en vinst för alla*). Att då medvetet införa betydande hinder för familjeåterförening, som dessutom omfattar familjer i utsatta situationer och med många svåra upplevelser att bearbeta, finner vi vara mycket märkligt.

Barn uppfattar tidsrymder på ett annat sätt än vuxna. Endast ett år kan innebära ogripbart lång tid för ett barn. Med försörjningskravet kan det handla om fyra år – eller i praktiken mer, då vägen till Sverige kan ha varit lång. Att åter knyta an efter en lång separation ställer stora krav på hela familjen, som redan gått igenom mycket och som har att nyorientera sig i ett helt nytt samhälle och sammanhang. Att en påtvingad familjesplittring skulle gagna integrationsmöjligheterna och barnets framtid i Sverige ser vi som ett orimligt resonemang. Som utredaren själv bekräftar är det ”uppenbart att en familjesplittring oftast är negativ för barnet”.

Betänkandet konstaterar dock att ”nyanlända barn farit illa av att inte ha en trygg och lämplig bostad vid ankomsten till Sverige”. Därför, menar utredaren, bör barn inte undantas från försörjningskravet. Men trångboddhet är en bostadspolitisk fråga. Det ska inte användas som argument för att försvara fortsatt familjesplittring. UNHCR:s erfarenhet, som också delas av FARR och stöds i internationell forskning, är att:

The refugee family also helps to ensure the emotional well-being of its individual members. The important psychological support which the family environment can provide to individual refugees should not, in UNHCR's experience, be underestimated. Maintaining the family unit is one means of ensuring a semblance of normality in an otherwise uprooted life. This is particularly important for refugee children. (*Family Protection Issues*, EC/49/SC/CRP.14)

Frågan om familjemedlemmar som befinner sig utomlands

Om konsekvenser för familjemedlemmar som fortfarande befinner sig utomlands, i hemlandet eller i tredje land, sägs inte mycket i beredningen. Men vad innebär det till exempel för "barnets bästa" att enligt UNESCO november 2008 endast tio procent av barn till den dryga miljon irakier som flytt till Syrien har möjlighet att gå i skolan? I slutet av 2007 var 82 procent av de dryga två miljoner internflyktingar i Irak kvinnor och barn. 2008 konstaterade Irakiska Röda Halvmånen att:

In addition to their plight as being displaced, the majority suffer from disease, poverty and malnutrition. Children do not attend schools and are being sheltered in tents, abandoned government buildings with no water or electricity, mosques, churches, or with relatives.

Inte sällan är det mannen i familjen som först lyckats ta sig till Sverige. Kvar, i hemlandet eller i tredje land, finns hustru och barn, som ofta lever i påtaglig utsatthet och under osäkra förhållanden. Somaliers situation i grannländer som Jemen, Kenya och Etiopien är omvitnat svår. Här, liksom på andra håll i världen, finns även ett genusperspektiv, som inte är omnämnt i beredningen. Ensamstående kvinnor utsätts inte sällan för trakasserier, diskriminering och sexuella och andra fysiska övergrepp. Särskilt flickor missgynnas på olika sätt och har ofta ytterst begränsade möjligheter till skolgång. Det är därför förstaeligt att Europarådets parlamentariska församling redan 2004 rekommenderade medlemsstaterna att:

impose *less* [FARR:s kursivering] strict conditions for applicants in respect of financial guarantees, health insurance and housing and, in particular, to avoid any discrimination against women migrants and refugees which could result from their imposition.

Den långa vägen till Sverige

Inte heller nämns det i beredningen att vägen till Sverige ofta är lång för en asylsökande, både i tid och rum. De svårigheter och även fysiska risker det inte sällan innebär att ta sig till EU-territorium för många asylsökande, särskilt från

länder i tredje världen, gör ofta att en i familjen reser före de andra. Resan kan ta månader och år, vilket tillsammans med en ofta flerårig väntetid på permanent uppehållstillstånd i Sverige, i dagsläget inte sällan upp till två år, innebär att den faktiska familjesplittringen kan vara betydligt längre än försörjningskravets fyra år. I sammanhanget vill FARR påpeka en märklig effekt av förslaget är att det kan gå snabbare att bli svensk medborgare än att återförenas med sin familj, då kvalificeringstiden för detta är 5 års vistelse i landet, vilket för asylsökande som beviljas tillstånd senast i överklagande -instansen räknas från den dagen de sökte asyl i Sverige. När det kan ta upp till två år eller mer att beviljas uppehållstillstånd i andra instans innebär en situation där en förälder varken lyckas ordna arbete eller bostad inom fyra år en separationstid som kan uppgå till sju år eller mer beroende på hur snabbt anknytningsansökan behandlas. Det faktum att Migrationsverket och Migrationsdomstolarna prioriterar asylansökningar framför tillståndsansökningar innebär också en ytterligare fördröjning.

Diskriminerande lagstiftning

Europakonventionen, som är svensk lag, värnar familjelivet. Offentlig myndighet får enligt artikel 8 inte inskränka rätten till familjeliv med annat än att det är "nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska västånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter". Att den mycket allvarliga inskränkning av rätten till familjeliv som betänkandets förslag om försörjningskrav innebär skulle stå i proportion till eller ens kunna motiveras med någon av dessa åberopandepunkter, ser vi inte på något sett som belagt i betänkandet. Av intresse i detta sammanhang är att utredningen i sitt urval av domstolsutfall i Europadomstolen om de mänskliga rättigheterna presentera främst negativa beslut och bara ett positivt beslut.

På Regeringskansliets hemsida finns viktiga aspekter på integration beskrivna: "allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund". Skolans värdegrund (LPO-94), som även barn till nyanlända ska kunna känna sig omfattade av, förklarar att svenskt samhällsliv bygger på:

Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta.

Att behandla en grundläggande mänsklig rättighet som rätten till familjeliv på ett diskriminerande sätt är tyvärr redan en del av svensk migrationspolitik. Människor från tredjeland med permanenta uppehållstillstånd i Sverige diskrimineras jämfört med personer med tillfälliga uppehållstillstånd grundad på arbetskraftsinvandring där lagstiftningen ger rätt till familjeåterförening redan från första dagen åt alla som har en anställning i Sverige. Detta är positivt i sig men ändå i jämförelsen stötande mot den allmänna rättskänslan. Utilitaristiska värdegrunder används för att villkora en grundläggande mänsklig rättighet.

Ytterligare skillnader i rätten till familjeåterförening eller familjebildning präglar den nuvarande lagstiftningen. Medborgare i EES länder som är gifta eller sammanboende med en medborgare i ett tredjeland och är bosatta i Sverige får ansöka om uppehållsrätt för sig själva och partnern här i Sverige. De har rätt att utan särskilt inresetillstånd att resa in i Sverige för att göra detta. Deras eventuella barn samt även andra nära släktingar som är beroende av dem får beviljas uppehållsrätt in i Sverige. Barnen kan vara upp till 20 år gamla. Människor från ett tredjeland som är gifta eller samboende med en svensk medborgare måste söka tillstånd utanför Sverige och helst i hemlandet även om de har gemensamma barn som ibland är födda i Sverige. Deras barn får inte vara äldre än 18 år om de ska beviljas uppehållstillstånd. Just nu utreds på justitiedepartementet om ändringar ska göras i villkoren för denna sistnämnda kategori efter omfattande kritik mot den diskriminerande behandling som sker idag.

Mot bakgrund av det demografiska underskottet är den negativt diskriminerande lagstiftning som föreslås i betänkandet något motsägelsefullt och kan definitivt inte på sikt främja integrationen eller tillväxt. Utredningsförslaget är inte heller värdigt ett samhälle som vill stå för mänskliga rättigheter och bör därför inte ligga till grund för en lagändring.

För Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd

Michael Williams

Britta Abotsi