



**Flyktinggruppernas  
riksråd**

YTTRANDE ÖVER PROMEMORIAN  
FÖRSÖRJNINGSKRAV VID ANHÖRIGINVANDRING  
(DIARIENUMMER 1961–2020/21)

## Innehåll

INLEDNING.....	2
Orimliga förutsättningar att uppfylla .....	4
4. Vissa undantag från försörjningskrav vid anhöriginvandring .....	5
4.2 Utskottet.....	5
Omotiverad åtskillnad mellan alternativt skyddsbehövande och flyktingar.....	5
Åtskillnaden, folkrätten och välfärdsstatliga principer .....	6
Skyddskategoriernas ursprung och tidigare praxis .....	6
Grundantaganden om integration.....	7
Tidsfrist för vidarebosatta .....	7
Tillämpningen av bestämmelsen om undantag från försörjningskravet vid etablerade förhållanden .....	8
5. Undantag från försörjningskrav vid synnerliga skäl .....	8
5.2 Utskottet.....	8
6. Konsekvensanalys.....	9
Konsekvenser för barn .....	9
Konsekvenser för jämställdheten.....	10

# Yttrande över promemorian Försörjningskrav vid anhöriginvandring (diarienummer 1961–2020/21)

## INLEDNING

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, bildades 1988 och är ett partipolitiskt och religiöst obundet nätverk som består av, hjälper och samordnar grupper och enskilda som arbetar för att stärka asylrätten. Ca 50 medlemsföreningar är anslutna till FARR. I dessa samlas erfarenheter om hur lagen tolkas, vilka som skyddas eller nekas skydd och vilka konsekvenserna blir för dem som berörs. Bland medlemmarna finns också ett antal advokater och flera hundra enskilda medlemmar, varav en del själva har erfarenhet av att vara asylsökande.

FARR har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian Försörjningskrav vid anhöriginvandring (diarienummer 1961–2020/21).

### **FARR lämnar härmed följande yrkanden och synpunkter:**

FARR avstyrker utskottets huvudförslag om att alternativt skyddsbehövande inte ska omfattas av möjligheten att undantas från försörjningskravet vid anhöriginvandring.

- FARR avstyrker utskottets förslag om att undantaget från försörjningskravet vid anhöriginvandring inte ska gälla när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande.
- FARR avstyrker utskottets förslag om 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 utlänningspersonen är anknytningspersonens make eller sambo och äktenskapet ingåtts eller samboförhållandet förelegat före anknytningspersonens inresa i Sverige.
- FARR avstyrker utskottets förslag om att tremånadersfristen för vidarebosatta ska gälla från beslutsdatum istället för dagen för inresa i Sverige.
- FARR avstyrker utskottets förslag att undantag för försörjningskraven endast ska kunna göras vid synnerliga skäl.

- FARR yrkar att alternativt skyddsbehövande ska kunna undantas försörjningskravet på samma villkor som flyktingar. FARR menar att förslaget har en diskriminerande effekt för gruppen alternativt skyddsbehövande vilka i många fall i praktiken kommer fråntas rätten till familjeliv om förslaget går igenom.
- FARR understryker att utskottets förslag har en försämrad effekt på integrationen, då forskning visar att familjeseparation leder till försämrad hälsa och därmed försämrade möjligheter till integration.

FARR förstår att utskottets förslag syftar till att minska invandringen till Sverige. I detta sammanhang vill FARR understryka att de restriktiva policys som infördes i Sverige 2016 i sig inte verkade ha någon effekt på antalet asylsökande, eftersom den stora nedgången i antalet sökande skedde redan före införandet av gränskontrollerna och den tillfälliga lagen. Det vill säga att den avskräckande effekt man hoppas uppnå, som FARR motsätter sig, inte ens kommer uppnås med de medel som utskottet föreslår. I stället bidrar den restriktiva hållningen till ökad familjeseparation och försämrade förutsättningar för integration.

FARR understryker också att de begränsningar i rätten till familjeliv som föreslås i betänkandet riskerar leda till att fler hela familjer inklusive små barn tas med på flykten och att fler barn dör på Medelhavet eller hela familjer bli fast i våldsamma transitläger utanför EU:s gränser. Det föreligger sedan tidigare flera praktiska och administrativa hinder för familjeåterförening såsom möjlighet att ta sig till en svensk ambassad eller att ansöka om pass. Därmed slår dessa juridiska hinder än hårdare mot de familjer som önskar återförenas.

FARR nås av nödrop från föräldrar vars barn finns kvar i ett krigsområde eller i misär i ett transitläger. Det kan vara flera år sedan de sågs i verkligheten. Det är inte rimligt att neka barn att återförenas med föräldrar för att skicka en signal till andra att Sverige är ett inhumant land som de inte ska ta sig till. Anledningen till att flyktingar och andra skyddsbehövande erkänns en starkare rätt till familjeåterförening än andra är att de – just för att de behöver skydd – inte kan återförenas i något annat land. De flesta familjemedlemmar är i lika stort behov av skydd som den som tagit sig till Sverige. Att de inte rest tillsammans beror på att flykten sker på livsfarliga och kostsamma sätt i brist på lagliga vägar. Därför har familjen valt att låta en vuxen resa medan familjen ska få komma efter på ett säkert sätt.

FARR ser ingen annan förklaring till försörjningskravet än att fortsatt medvetet utestänga personer med alternativ skyddsstatus - det vill säga den grupp med störst behov och lägst sannolikhet att uppfylla kraven - från att utöva rätten till familjeliv. FARR:s inriktning är på frågor som rör asylrätt, därmed ligger fokus i detta remissvar på denna grupp. Med det sagt vill vi understryka att försörjningskrav innebär en ordning som är diskriminerande mot flera grupper av befolkningen som av olika skäl har låga inkomster, vilken inkluderar även svenska medborgare och tidigare anlända invandrare.

FARR anser att de föreslagna inskränkningarna av rätten till familjeåterförening utesluter stora grupper av skyddsökande från att återförenas med sin familj på ett sätt som strider mot rätten till familjeliv i såväl Barnkonventionen som Europakonventionen om de Mänskliga Rättigheterna. FARR menar vidare att försörjningskravet kommer att leda till stora utestängande konsekvenser, bidra till att vidhålla familjesplittring och missgynna integrationen.

## Orimliga förutsättningar att uppfylla

Utskottets argument, det vill säga att lagändringen inte begränsar rätten till familjeåterförening utan enbart handlar om rätten att undantas försörjningskravet, bortser från de reella möjligheterna alternativt skyddsbehövande har att faktiskt uppfylla försörjningskravet. För att gruppen ska ha en verklig möjlighet att åtnjuta rätten till familjeliv menar FARR att de bör undantas försörjningskravet. Att som i utskottets förslag införa försörjningskrav för gruppen är att i praktiken begränsa gruppens rätt till familjeliv.

FARR framhåller det orimliga i att ställa nyanlända inför höga försörjningskrav eftersom möjligheten att uppnå dessa i praktiken är nästintill obefintlig. Även om en nyanländ person lyckas få ett heltidsjobb är ingångslönerna, även för kvalificerade arbeten, för låga för att räcka upp till försörjningskravet för att få återförenas med exempelvis en partner och ett barn. Helt normala lönenivåer som till exempel för lärare, kan vara otillräckliga. Därtill har nyanlända personer ofta lågavlönade arbeten. Att hitta arbete och etablera sig på den svenska arbetsmarknaden tar i snitt 6 år för en nyanländ skyddsbehövande. Att vänta på att återförenas med sin familj under så lång tid är orimligt. Denna situation kommer inte lösas av försörjningskrav, utan kräver arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att validera nyanländas arbetserfarenheter och kompetenser. I kombination med en mycket ansträngd bostadsmarknad där det är både dyrt och svårt att hitta stora bostäder, blir möjligheten att faktiskt uppnå kraven försvinnande små.

## Undertecknat

Ida Gunge, ordförande

Linus Ericsson, ordförande

I detta ärende har FARR:s styrelse beslutat. I beredningsgruppen har ingått ledamöterna Hilda Gustafsson, Michael Williams och Sanna Vestin.

## 4. Vissa undantag från försörjningskrav vid anhöriginvandring

### 4.2 Utskottet

- FARR avstyrker utskottets förslag om att undantaget från försörjningskravet vid anhöriginvandring inte ska gälla när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande.
- FARR yrkar att alternativt skyddsbehövande ska kunna undantas försörjningskravet på samma villkor som flyktingar.
- FARR menar att förslaget har en diskriminerande effekt för gruppen alternativt skyddsbehövande vilka i många fall i praktiken kommer fråntas rätten till familjeliv om förslaget går igenom. Utskottets förslag går dessutom emot EU-kommissionens uttalade agenda om att inte särskilja mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövandes rättigheter.
- FARR understryker att utskottets förslag har en försämrad effekt på integrationen, då forskning visar att familjeseparation leder till försämrad hälsa och därmed försämrade möjligheter till integration.
- FARR avstyrker utskottets förslag om att tremånadersfristen för vidarebosatta ska gälla från beslutsdatum istället för dagen för inresa i Sverige.
- FARR avstyrker utskottets förslag om 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 utlänningen är anknytningspersonens make eller sambo och äktenskapet ingåtts eller samboförhållandet förelegat före anknytningspersonens inresa i Sverige.
- FARR menar att ovanstående förslag leder till ökad administration och handläggning, samt ökat mänskligt lidande för den som väntar på att återförenas med sin familj.

### Omotiverad åtskillnad mellan alternativt skyddsbehövande och flyktingar

FARRs viktigaste kritik mot promemorian är den åtskillnad som görs mellan alternativt skyddsbehövande och flyktingars möjlighet till familjeåterförening. Detta eftersom åtskillnaden tycks baseras på en missuppfattning om att åtaganden gentemot grupperna och deras skyddsbehov

skulle vara väsensskilda. Nedan beskrivs varför det saknas såväl humanitära som folkrättsliga grundprinciper som motiverar den premiering av flyktingar som nu föreslås gentemot alternativt skyddsbehövande.

## Åtskillnaden, folkrätten och välfärdsstatliga principer

Det går emot EU:s och UNHCR:s ambitioner att göra skillnad mellan personer med flyktingstatus och alternativt skyddsbehövande. EU:s skyddsgrundsdirektiv syftar tvärtemot till att föra ihop kategorierna och behandla dem mer lika. EU-kommissionen har uttalat att behoven hos grupperna är desamma och förordar också att åtskillnaden mellan alternativt skyddsbehövande och flyktingar ska byggas bort. Kommissionen klargör också att om någon situation inte täcks av EU-rätt så gäller hur som helst Europakonventionens artiklar 8 och 14. (Se COM/2014/0210 final, EU-kommissionens riktlinjer för tillämpning av familjeåterföreningsdirektivet). Praxis från EU-domstolen visar dessutom att medlemsländer inte får utforma regler som strider mot familjeåterföreningsdirektivets syfte, som är att underlätta familjeåterförening (Se domen i mål C-153/14, Minister van Buitenlandse Zaken mot K och A.). Denna juridiska fråga avhandlas också i flera pågående processer vid Europadomstolen, och av särskild relevans är målet M. A. mot Danmark (ansökningsnummer 6697/18) vars avgörande i storkammaren bör komma inom kort. De långtgående inskränkningar som utskottet föreslår bör ta hänsyn till dessa avgöranden för att ha ett långsiktigt hållbart perspektiv. Genom förslaget om att alternativt skyddsbehövande inte ska kunna undantas försörjningskravet frångås också principen om ickediskriminering mellan skyddssökande grupper (se Europakonventionen artikel 14).

## Skyddskategoriernas ursprung och tidigare praxis

Att alternativt skyddsbehövande inte ryms i flyktingkonventionen beror på att världen såg annorlunda ut när konventionen skapades efter andra världskriget. När konflikterna bytte karaktär, med bland annat fler inbördeskrig, fick allt färre reellt skyddsbehövande skydd genom konventionen. Man såg då behovet av att komplettera konventionen på olika sätt, däribland genom införandet av kategorin alternativt skyddsbehövande.

Både flyktingar och alternativt skyddsbehövande får alltså "asyl". Fram till 2016 gavs grupperna också, med undantag för tid till medborgarskap, samma rättigheter i Sverige. Här har samtidigt en praxis vuxit fram där mycket starka bevis för personlig förföljelse krävs för att flyktingstatus ska erkännas. Dessa beviskrav har fram till införandet av den tillfälliga lagen knappt inneburit någon konsekvensrättighetsmässigt och samma starka beviskrav finns inte i andra jämförbara länder som exempelvis Tyskland och Österrike. I dessa erkänns en mycket större andel av de asylsökande som flyktingar, även bland dem som kommer från krigsområden. FARR menar att denna diskrepans mellan länder, vars invandring utgörs av i huvudsak samma folkgrupper, visar på det orimliga i att

statusbegreppen nu utnyttjas till att allvarligt missgynna personer som i andra länder kunde ha fått flyktingstatus. Att detta missgynnande sker med hänvisning till EU-rätten och dess miniminivåer, trots att motsvarande regler i de flesta EU-länder inte skulle ha fått samma effekt, är vilseledande.

## Grundantaganden om integration

Svensk integrationspolicy har traditionellt varit starkt knuten till idén om en välfärdsstat under vilken hela befolkningen behandlas lika. Lika rättigheter för invandrare har då setts som en förutsättning för integration i Sverige. Denna jämlikhetsprincip var också ett bärande argument mot att införa Moderaternas tillägg om ett försörjningskrav i de restriktioner för familjeåterförening som genomfördes 1997. Den kommitté som då tog fram förslaget framförde dessutom att försörjningskravet skulle gå emot rådande principer i svenska samhället, att det inte var förenligt vare sig med svenska välfärdssystemet eller med målet att invandrare skulle behandlas på likvärdigt sätt som svenska medborgare.

Utskottets andra argument för ett försörjningskrav på alternativt skyddsbehövande är att integrationen skulle förbättras om färre personer kommer till Sverige. Detta argument stöds inte av den svenska forskning som finns om integration. Begränsningar i familjeåterförening är tvärtom skadligt för individens möjlighet att etablera sig i Sverige. Studier visar att familjeseparation är en av de faktorer som är starkast kopplad till PTSD, depression, ångest och generellt nedsatt välbefinnande, vilket påverkar den enskildes möjlighet att etablera sig i ett nytt land negativt (Miller, Hess, Bybee, & Goodkind, 2018).

Med ett försörjningskrav försätts personer i en desperat snarare än motiverad situation vilket kan leda till att personer med hög utbildning och lång arbetserfarenhet känner sig tvungna att ta och fortsätta med jobb under sin utbildningsnivå. Därigenom förlorar också Sverige långsiktighet och viktig kompetens.

Som nämnts ovan är såväl krav på inkomst och bostad höga, speciellt för familjer med fler än ett barn. Att kräva att en nyanländ person ska nå dessa innan familjen är på en säker plats tillsammans med anknytningspersonen är orimligt. Det går emot det som beskrivs som syftet med försörjningskravet, att förbättra integrationen. Det finns inga belägg för att försörjningskrav för att få återförenas med sin familj kan användas som verktyg för förbättrad integration, snarare tvärtom.

## Tidsfrist för vidarebosatta

FARR menar att även detta förslag i praktiken leder till olika behandling av personer med skyddsstatus. En kvotflykting kan inte lämna in en ansökan om familjeanknytning förrän vederbörande befinner sig i Sverige. Med nuvarande pandemin följer reserestriktioner och även



framöver kan kvotflyktingars ankomst knappast ske samma dag som beslut om deras uppehållstillstånd tas.

Dessutom strider utskottets förslag mot ett vägledande avgörande den 31 mars 2021 från Migrationsöverdomstolen (UM 8722–20) som fastställer att tidsfristen för en ansökan om familjanknytning räknas från ankomstdatum i Sverige

## Tillämpningen av bestämmelsen om undantag från försörjningskravet vid etablerade förhållanden

FARR menar att utskottets förslag om att inte ange i lag att ett förhållande ska anses väl etablerat om ett äktenskap/samboförhållande har ingåtts före anknytningspersonens inresa i Sverige skulle leda till längre handläggningstider och ökad administration vilket innebär både mänskligt lidande och ökade ekonomiska kostnader.

Ett förhållande som uppstått redan innan anknytningspersonen ansökte om asyl har uppenbarligen inte uppstått för att skapa en möjlighet till uppehållstillstånd. Ett äktenskap eller dokumenterat samboskap anses i andra sammanhang visa att ett förhållande existerar - till exempel så näraliggande som i åtskillnaden mellan makar/sambor i 5 kap. 3 § utlänningslagen och blivande makar/sambor i 5 kap. 3a § utlänningslagen. Formellt ska inte seriositeten prövas när det finns ett giltigt äktenskap om det inte rör sig om misstänkt skenäktenskap och det finns ingen anledning att ha ett extra seriositetstest just i detta sammanhang. Prövningen av rätten till uppehållstillstånd sker i ett annat steg, och det bör inte göras en dubbel bedömning av denna rätt i samband med tillämpningen av försörjningskrav.

## 5. Undantag från försörjningskrav vid synnerliga skäl

### 5.2 Utskottet

- FARR avstyrker utskottets förslag att undantag för försörjningskraven endast ska kunna göras vid synnerliga skäl.

Utskottet gör sin egen bedömning av vad som borde kunna utgöra "synnerliga skäl", och argumenterar för att "synnerliga skäl" är vad andra remissinstanser anser vara "särskilda skäl". Det finns en risk att de juridiska begreppens betydelse urholkas. FARR tillstyrker i och för sig att tolkningen av vad som utgör "synnerliga skäl" i migrationsärenden luckras upp då tolkningen i

många fall framstår som orimligt strikt, men ifrågasätter om ogenomtänkt lagtext som denna är vägen till en mindre strikt tolkning av vad som ska utgöra "synnerliga skäl".

En ärendehandläggning som kräver beaktande av samtliga omständigheter för att avgöra som synnerliga skäl föreligger måste antas att vara mer resurskrävande än en prövning som avser särskilda skäl. FARR befarar att utskottets förslag kommer leda till ytterligare fördröjd och mer kostsam handläggning av familjeåterföreningsärenden.

## 6. Konsekvensanalys

Den uppenbara konsekvensen av inskränkta regler om familjeåterförening är att fler människor, inte minst barn, dör under flyktvägen eller i det land de inte kan lämna. Det är ett utomordentligt högt pris för en önskan att avskräcka kommande asylsökande att ta sig till Sverige. Vår skyldighet som stat att agera i en humanitär katastrof är snarare att underlätta för familjer att ta sig till Sverige och förenas med de skyddsbehövande som befinner sig här - den praktiskt taget enda legala flyktväg som existerar. FARR är därmed starkt kritiska till försörjningskrav för anhöriginvandring i allmänhet och utskottets förslag i synnerhet.

FARR ifrågasätter att utskottets förslag långsiktigt leder till lägre kostnader. För det första har möjligheten att få längre uppehållstillstånd och kunna återförenas med sin familj lett till att många som fått status som alternativt skyddsbehövande har överklagat sin status. Behovet av omprövning har skapat merarbete hos Migrationsverket och i domstolarna. Denna tendens lär fortsätta om alternativt skyddsbehövande inte kommer kunna undantas försörjningskravet.

För det andra bedömer FARR att förslaget har negativa effekter för enskildas möjlighet till etablering, då familjeseparation har allvarliga konsekvenser för skyddsbehövandes hälsa. De långsiktiga kostnaderna för etablering blir med utskottets förslag därmed inte nödvändigtvis mindre. Att regionernas kostnader skulle minska i och med utskottets förslag är FARR mycket ifrågasättande till, då forskning visar att familjeseparation leder till ökad ohälsa.

### Konsekvenser för barn

Barnkonventionen har sedan införandet av den tillfälliga lagen 2016 gjorts till svensk lag. Barn har rätt till familjeliv och till båda sina föräldrar. Att genom försörjningskrav för anhöriginvandring förhindra barn som befinner sig i mycket svåra situationer i krigszoner eller transitläger kan inte anses vara förenligt med barnkonventionen. Med gällande förslag menar FARR dessutom att barn riskerar att befinnas sig längre tid i familjeseparation och i traumatiserande miljöer, vilket vid en senare familjeåterförening blir till kostnader för Sverige i form av bland annat ökade vårdkostnader. Forskning om familjeåterförening har dessutom visat

att många barn saknar tillgång till utbildning och i vissa fall tvingas in i arbete på den plats där väntan sker. Detta kan förväntas öka i omfattning om fler skyddsbehövande familjer nekas återförening.

## Konsekvenser för jämställdheten

Kvinnor har oftare lågavlönade yrken, vilket ökar sannolikheten att kvinnor i Sverige nekas familjeåterförening även om familjen inte har mer än ett barn.

Utskottet menar att förslaget sammantaget kommer leda till bättre förutsättningar för integration, vilket skapar bättre förutsättningar för kvinnor och barn. Även denna grunda analys ställer sig FARR ifrågasättande till. De kombinerade kraven kommer systematiskt missgynna kvinnor och bör bedömas som könsdiskriminering.