

Datum  
2020-12-07

Ert dnr: Ju2020/03215

Vår referens: Ola Linder  
ola@independentliving.orgMottagare:  
Justitiedepartementet  
ju.remissvar@regeringskansliet.se  
till ju.ema@regeringskansliet.se

## Remissyttrande över En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)

Independent Living Institute (ILI) lämnar remissyttrande över betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54). ILI är en ideell tankesmedja och projektplattform inom medborgarrättsrörelsen Independent Living av personer med normbrytande funktionalitet (funktionsnedsättning). Våra grundläggande principer är självbestämmande, självrespekt och empowerment (bemäktigande och bemyndigande). Under de senaste åren har vi drivit projektet Disabled Refugees Welcome och därigenom kommit i kontakt med många migranter med normbrytande funktionalitet som påverkas av migrationsrättens utformning.

### Sammanfattning

Det är välkommet att betänkandet haft som ambition att skapa ett humant, långsiktigt och hållbart system för migration till Sverige. Tyvärr finner vi att förslagen inte lever upp till ambitionen och vi avstyrker de flesta förslagen i betänkandet. Det främsta skälet är bristen på ett rättighetsperspektiv utifrån de mänskliga rättigheterna i stort, särskilt grundat på FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (Funktionsrättskonventionen, förkortad CRPD på engelska).

Rätten till trygghet genom uppehållstillstånd vid olika situationer som vi historiskt betraktat som asylskäl i Sverige och förutsättningar för hållbar etablering genom familjens enhet är grundläggande för en välfärds- och rättsstat. Därför är det inte tillfredsställande med de förslag som läggs om begränsningar i asylrätten och rätten till anhöriginvandring jämfört med utlänningslagens (2005:716) utformning innan begränsningslagen (2016:752; tillfälliga lagen).

Vidare anser vi att det saknas en genomlysning av hur vissa lagar samspelar och skapar oklarheter i ansvar för säkerställandet av social trygghet (lag (1994:137) om mottagande av asylsökande, socialtjänstlagen (2001:453), lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

socialförsäkringsbalken (2010:110)). Vi saknar även en analys av möjligheten av trygga vägar till Europa och Sverige.

## **Synpunkter på vissa av utredningens förslag**

### **6.5.1 Tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel**

ILI avstyrker förslaget. En hållbar etablering av migranter med asylskäl underlättas betydligt av visshet om rätten till fortsatt vistelse i landet.

### **6.5.2 Undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället**

ILI tillstyrker att kvotflyktingar beviljas permanenta uppehållstillstånd vid ankomst till Sverige via UNHCRs vidarebosättningsprogram. De som anländer via detta program har ansetts befinna sig i mycket allvarliga situationer och vara behov av en fristad på andra platser än där de befinner sig innan vidarebosättningen.

### **6.5.4 Längden på uppehållstillstånd vid flyktingskap**

Kommittén har föreslagit att det första uppehållstillstånd som beviljas en flykting ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid och att giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

ILI har avstyrkt att tillfälliga uppehållstillstånd ska gälla för flyktingar, vilket betyder att även detta förslag måste avstyrkas. Ett år som kortaste giltighetstid är mycket begränsat för de som har flyktingskäl, vilket i sin tur påverkar förutsättningarna för en hållbar etablering negativt.

Kommittén har även föreslagit att om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en flykting ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i två år. Om vissa krav är uppfyllda kan efter ansökan ett permanent uppehållstillstånd i stället beviljas.

ILI avstyrker att det ska krävas flera prövningar för att flyktingar ska kunna få ett permanent uppehållstillstånd.

### **6.5.5 Längden på uppehållstillstånd vid alternativt skyddsbehov**

Kommittén har föreslagit att det första uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader.

ILI har avstyrkt att tillfälliga uppehållstillstånd ska gälla för alternativt skyddsbehövande, vilket betyder att även detta förslag måste avstyrkas. 13 månader som giltighetstid för den första giltighetstiden är mycket begränsat för de som har asylskäl, vilket i sin tur påverkar förutsättningarna för en hållbar etablering negativt.

Kommittén har föreslagit att om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en alternativt skyddsbehövande ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

Kommittén har även föreslagit att om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en alternativt skyddsbehövande ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år. Om vissa krav är uppfyllda kan efter ansökan ett permanent uppehållstillstånd i stället beviljas.

ILI avstyrker att det ska krävas flera prövningar för att alternativt ska kunna få ett permanent uppehållstillstånd. Giltighetstiderna för de förlängda tillstånden är för korta för att ge förutsättningar för en hållbar etablering i Sverige.

#### **7.4.1 Krav för permanenta uppehållstillstånd**

Kommittén har föreslagit att permanent uppehållstillstånd får beviljas bara om utlänningen uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Ett permanent uppehållstillstånd förutsätter också att en utlänning haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i minst tre år. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ansvara för den närmare utformningen och kontrollen av språk- och samhällskunskapskraven samt försörjningsförmågan.

ILI avstyrker förslaget om att villkora permanenta uppehållstillstånd krav på kunskaper i Svenska och samhällskunskap, försörjning och vandel. Dessutom är det oklart exakt hur denna reglering ska se ut eftersom kommittén hänvisar till vidare behov av utredning kring språk- och samhällskunskapskrav. Den vandelsprövning som redan sker idag, och som även kan resultera i ett upphävt permanent uppehållstillstånd borde vara tillräckligt för att säkerställa att de personer som inte lever ett hederligt levnadssätt ska inneha ett permanent uppehållstillstånd. Det framstår som riskfyllt att inte närmare reglera vilka brott som ska diskvalificera möjlighet till permanenta uppehållstillstånd samt vilka som inte ska påverka möjligheten. Dessutom hänvisas till hatbrott som en kategori som ska hindra permanenta uppehållstillstånd, men det är att notera att enbart vissa diskrimineringsgrunder omfattas av den regleringen (exempelvis saknas ålder och funktionsnedsättning).

#### **7.4.2 Undantag från kraven**

Kommittén har föreslagit att barn och personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension ska vara undantagna från de uppställda kraven för permanent uppehållstillstånd. Det ska finnas möjlighet att undanta andra personer om det föreligger synnerliga skäl. Vandelskravet ska dock alltid uppfyllas för personer som uppnått straffmyndig ålder.

ILI tillstyrker att det ges möjlighet till undantag från kraven på försörjning och svenska- och samhällskunskap för att en migrant ska kunna få ett permanent uppehållstillstånd. Däremot är det inte tillräckligt tydligt vilka situationer som kan räknas som synnerliga skäl. Exempelvis skrivs i

resonemangen att "[d]et gäller t.ex. personer med funktionshinder[sic], sjukdom eller andra begränsningar som innebär att de har betydande svårigheter att uppfylla de uppställda kraven. Det skulle även kunna vara fråga om personer som är nära pensionsålder och därför har svårt att få en anställning och uppfylla försörjningskravet." Vi anser inte att skrivningen tillräckligt klargör i vilka situationer det skulle anses orimligt att uppställa kraven mot exempelvis personer med funktionsnedsättning. Redan idag finns en alltför strikt rättstillämpning kring krav på försörjning för anhöriginvandring, familjeåterförening, för personer med funktionsnedsättning trots vissa undantag i den tillfälliga lagen. Vidare analys av dessa samband behövs innan ett tillfredsställande skydd skulle kunna konstateras föreligga. Det bästa vore att inte ställa krav på försörjning för permanenta uppehållstillstånd över huvud taget.

#### **7.4.3 Ansökan och överklagande m.m.**

Kommittén har föreslagit att en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan endast göras i samband med att Migrationsverket ska pröva om ett tidsbegränsat tillstånd ska förlängas. Det ska vara möjligt att överklaga ett beslut att inte bevilja permanent uppehållstillstånd.

ILI tillstyrker att det ska gå att överklaga negativa beslut för individen om permanenta uppehållstillstånd. Vi anser att det bör vara möjligt att söka om permanent uppehållstillstånd så fort kriterierna för det är uppfyllda.

#### **7.4.4 Personer som redan har tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige**

Kommittén har föreslagit att personer som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen ska omfattas av de nu föreslagna kraven när de ska ansöka om permanent uppehållstillstånd. Den tid som de har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen ska få tillgodoräknas vid ansökan om permanent uppehållstillstånd.

ILI har inget att direkt invända mot detta förslag ur ett systematiskt perspektiv. Däremot har vi avstyrkt vissa förslag om krav för att en sökande ska kunna få ett permanent uppehållstillstånd.

#### **8.3.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning**

Kommittén har föreslagit att om en utlänning har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats och har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd ges till

- en utlänning som är make eller sambo till utlänningen,
- ett utländskt ogift barn till utlänningen,
- ett utländskt ogift barn som har en förälder som är gift eller sambo med utlänningen, och
- en utlänning som på något annat sätt än ovan är nära anhörig till utlänningen om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.

ILI tillstyrker att personkretsarna som anges ska kunna beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Däremot kan det finnas ett behov av en öppning

för fler kategorier som de facto-familjer enligt Europakonventionens skydd för rätten till respekt för privat- och familjelivet och den rättspraxis som finns från Europadomstolen. Ytterligare utredning krävs.

### **8.3.3 Möjlighet att vägra uppehållstillstånd vid anknytning**

Kommittén har föreslagit att ett uppehållstillstånd ska få vägras

– en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller

– ett utländskt barn som är ogift och har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige

om någon av makarna eller samborna är under 21 år.

ILI avstyrker förslaget. Det är tveksamt om förslaget är förenligt med Europakonventionens skydd för rätten till respekt för privat- och familjelivet i kombination med diskrimineringsförbudet som gäller bland annat ålder, etnicitet och migrationsstatus.

### **9.4.1 Försörjningskravets utformning**

Kommittén har föreslagit att som huvudregel ska ett försörjningskrav ställas som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Försörjningskravet ska innebära ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja både sig själv och den anhörige och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och den anhörige. Detta ska dock inte gälla vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

ILI avstyrker förslaget. Även om det är en god ambition att vuxna i familjer så långt som möjligt ska försörja sig själva och säkerställa tillfredsställande boenden så har denna regel i praktiken en orimlig effekt på många familjers situation. Bostads- och arbetsmarknaden är högt konkurrensutsatta, vilket gör det mycket svårt för migranter, och särskilt många med funktionsnedsättning, att uppfylla kraven på bostad av viss storlek och försörjning inför att en eller flera anhöriga får uppehållstillstånd i Sverige.

### **9.4.2 Undantag från försörjningskravet**

Kommittén har föreslagit att försörjningskravet inte ska gälla om

1. anknytningspersonen är ett barn,
  2. sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige,
  3. anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EESstat, Schweiz eller Förenade kungariket och sökanden är dennes make, maka eller sambo och utlänningen och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.
- Om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande ska försörjningskravet gälla endast om
- ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande,

- familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till, eller
  - utlänningen och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.
- Om det finns synnerliga skäl ska något försörjningskrav inte ställas på anknytningspersonen.

ILI tillstyrker undantagen från kravet på försörjning och bostad av viss storlek, men menar att fler undantag kan meddelas. Ett viktigt exempel är om anknytningspersonen har en eller flera funktionsnedsättningar som depression, PTSD mm., inte behärskar det svenska språket och inte fått information om dessa regler, särskilt om tremånadersfönstret, på ett sätt som är tillgängligt för den utifrån individuella omständigheter. Exempelvis kan det inte accepteras att synskadade informeras via ordinärt brev, eller att de som inte behärskar svenska inte får informationen översatt till ett språk som den behärskar. Det riskerar att stå i strid med Sveriges internationella åtaganden genom Europakonventionens artikel 8 och 14, samt FNs konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Domstolarnas tillämpning av undantag ifall de skulle strida mot ett svenskt konventionsåtgående görs mycket snävt. Det är välkommet att kommittén har haft som ambition att konkretisera detta innehåll i resonemangen kopplat till förslaget att om det finns synnerliga skäl ska något försörjningskrav inte ställas på anknytningspersonen. Däremot ser vi en risk i att det är en för oprecis reglering i förslaget för att det ska säkerställa att personer med olika funktionsnedsättningar inte kan uppfylla kraven faktiskt undantas från dem.

#### **10.4.1 En återgång till synnerligen ömmande omständigheter**

Kommittén har föreslagit att om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

ILI är positiva till att det föreslås en återgång mot den reglering av det som ofta kallas humanitära skäl för uppehållstillstånd som fanns i utlänningslagen innan den tillfälliga lagen. Däremot har vi svårt att uppfatta skillnaden i rätten för barn, eftersom det tidigare kallades särskilt ömmande omständigheter. Att Barnkonventionen inkorporerats i svensk rätt kan få vissa konsekvenser för tillämpningen oavsett formulering i utlänningslagen.

#### **10.4.2 Tillståndstidens längd**

Kommittén har föreslagit att ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Denna giltighetstid gäller för både barn och vuxna. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Varje nytt uppehållstillstånd som därefter

beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i två år om inte en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas.

Bestämmelsen i 5 kap. 9 § utlänningslagen ska upphävas.

ILI avstyrker förslaget. ILI har även avstyrkt tidsbegränsningarna för de, förutom kvotflyktingar, som har skyddsskäl.

### **11.3 Överväganden**

Kommittén har föreslagit att skyddskategorin övriga skyddsbehövande ska utmönstras ur utlänningslagen.

ILI avstyrker förslaget. Exempelvis klimatflyktingar kommer behöva ett rättsligt skydd för i framtiden. Att få eller inga i praktiken beviljas uppehållstillstånd på olika underkategorier till skyddsgrunden är inte ett legitimt skäl att ta bort skyddsgrunden, eftersom det kan drabba individer mycket negativt om de hade haft rätt till skydd som efter ett borttagande inte längre blir möjligt.

#### **12.3.2 Överväganden**

Kommittén har föreslagit att för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige och därmed få ett permanent uppehållstillstånd ska krävas att sökanden uppfyller de krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap samt vandel som krävs för att beviljas ett sådant uppehållstillstånd.

ILI avstyrker förslaget. Det behövs insatser för att skapa trygghet i etableringen i Sverige, men det är inte rätt väg att villkora tryggheten med att sökanden ska uppfylla krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap och en vandelsprövning som föreslagits. Vissa personer med funktionsnedsättningar kommer riskera att ha svårare än sökande i allmänhet att uppfylla kraven.

## **16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Kommitténs har föreslagit att författningsändringarna ska träda i kraft den 20 juli 2021.

ILI finner att det är oklart om det är avsikten att den nya lagen ska tillämpas exklusivt den 20 juli 2021 eller om den tillfälliga lagen ska tillämpas på ärenden som initierats innan datumet.

Jamie Bolling  
Verksamhetsledare

Ola Linder  
Jurist