

Justitiedepartementet, 103 33 Stockholm

En långsiktigt hållbar migrationspolitik SOU 2020:54

Svenska kyrkans arbete med människor på flykt och människor som är nya i Sverige grundar sig i kristen människosyn som värnar varje människas okränkbara värde som skapad till Guds avbild. De universella mänskliga rättigheterna ser Svenska kyrkan som en konkretisering av vad det innebär att värna människovärdet. Det är därför en kristen kallelse att bevaka att människans rättigheter inte kränks och att, när så sker, verka för att människovärdet återupprättas och garanteras. Utifrån kristen människosyn vill Svenska kyrkan bidra till en hållbar samhällsutveckling. I Svenska kyrkans församlingar runt om i landet, som en del av det diakonala uppdraget, pågår en omfattande verksamhet av social och stödjande karaktär för de som är nya i Sverige. I det internationella arbetet inom Act Svenska kyrkan arbetar vi och våra partner dessutom med människor på flykt och grundorsakerna bakom ofrivillig migration.

Det är mot denna bakgrund som Svenska kyrkan yttrar sig över betänkandet *En långsiktigt hållbar migrationspolitik*.

SAMMANFATTNING

- Svenska kyrkan välkomnar utredningens ambition att lägga fram en långsiktig, human och hållbar migrationspolitik. Svenska kyrkan anser dock inte att betänkandets förslag når detta mål.
- Svenska kyrkan anser att permanenta uppehållstillstånd bör vara huvudregel. Svenska kyrkan avstyrker därmed förslaget om att uppehållstillstånd som huvudregel ska vara tidsbegränsade.
- Svenska kyrkan anser att - om uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade - flyktingar och alternativt skyddsbehövande bör likställas och beviljas minst treåriga uppehållstillstånd vid första beslutstillfället. Svenska kyrkan anser även att tillståndstiden bör vara längre än vad som föreslås i betänkandet för uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl.
- Svenska kyrkan anser att - om permanenta uppehållstillstånd inte ska vara huvudregel - permanenta uppehållstillstånd bör beviljas vid första förlängningstillfället om skyddsbehov eller humanitära skäl kvarstår.
- Svenska kyrkan avstyrker förslaget om krav på svenska- och samhällskunskap samt försörjningskrav för permanenta uppehållstillstånd.

- Svenska kyrkan avstyrker förslaget att skyddsbehövande ska omfattas av försörjningskrav vid familjeåterförening. Svenska kyrkan ser även att de högt ställda försörjningskraven utgör hinder för familjers möjlighet att leva tillsammans.
- Svenska kyrkan är positiv till en återgång till synnerligen ömmande omständigheter. Dock bör även särskilt ömmande omständigheter för barn återinföras.
- Svenska kyrkan anser att en bred utredning kring rättssäkerheten i asylprocessen bör tillsättas.

GENRERELLA SYNPUNKTER PÅ BETÄNKANDET

Svenska kyrkan anser att en långsiktig, human och hållbar migrationspolitik är av största vikt för att säkerställa människors rätt till skydd och rätt att få leva tillsammans med sin familj. Därför välkomnade Svenska kyrkan regeringens besked om att tillsätta en parlamentarisk kommitté för översyn av det svenska regelverket med ambitionen att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar.

Människor har alltid förflyttat sig i världen och kommer fortsätta göra det. Människor migrerar av olika skäl såsom arbete, studier, familjeskäl, krig och förtryck. I världen finns det 79,5 miljoner människor på flykt enligt FN:s flyktingkommissariat. Av dessa är 45,7 miljoner människor på flykt inom sina egna hemländer. De flesta av människorna på flykt utanför sitt hemland befinner sig i grannländer (73 procent).¹ Enbart en bråkdel av människorna på flykt i världen kommer till EU och Sverige. Svenska kyrkan ser ett behov att fortsatt analysera och adressera grundorsakerna bakom ofrivillig migration inom svensk utrikes- och utvecklingspolitik. Detta internationella engagemang bör dock aldrig ställas mot eller ens delvis ersätta åtagandena i den nationella svenska migrationspolitiken.

Svenska kyrkan anser att en långsiktig, human och hållbar svensk migrationspolitik måste ta hänsyn till den globala migrationen och flyktingsituationen samt utgå från de rättigheter som människor bär. En långsiktigt hållbar migrationspolitik måste även ge människor på flykt förutsättningar att integreras i Sverige. De förslag som läggs i fram i betänkandet utgår snarare från hur människor kan hindras från att komma till, och stanna, i Sverige.

Svenska kyrkan vill framhålla att de faktorer som gör att människor lämnar sina hemländer (s.k. push-faktorer) och de faktorer som påverkar valet av destinationsland (s.k. pull-faktorer) är komplexa. Den förda migrationspolitiken i ett specifikt land är bara en av flera faktorer som påverkar de beslut som människor på flykt fattar. Av forskningsöversikten i betänkandet framgår att det är mycket svårt att visa på kausala samband mellan en policy- eller lagstiftningsåtgärd och en förändrad omfattning eller sammansättning av migration till ett land. Svenska kyrkan vill därför påtala att det tycks finnas en övertro i den politiska debatten kring hur den tillfälliga lagen påverkat antalet asylsökande till Sverige och inte minst kring vilken effekt en framtida restriktiv svensk migrationslagstiftning har på antalet asylsökande.

SPECIFIKA SYNPUNKTER PÅ BETÄNKANDET

Uppehållstillståndens längd

Svenska kyrkan anser att permanenta uppehållstillstånd bör vara huvudregel och avstyrker därmed förslaget om att uppehållstillstånd som huvudregel ska vara tidsbegränsade.

¹ UNHCR: Global trends – Forced displacement in 2019, <https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>

Svenska kyrkans erfarenhet är att permanenta tillstånd ger människor som är nya i Sverige trygghet vilket är en viktig förutsättning för en god integrationsprocess. Det är dock värt att betona att permanenta tillstånd är en av flera komponenter som skapar förutsättningar för en lyckad integrationsprocess.

Svenska kyrkan vill, liksom i sina tidigare yttranden, lyfta de negativa konsekvenser som tidsbegränsade uppehållstillstånd medför för individ och samhälle. Den ovisshet som de tidsbegränsade tillstånden innebär för nyanlända riskerar att leda till oro, ohälsa och långvarig utdragen stress. Nyanlända med tidsbegränsade uppehållstillstånd har, jämfört med nyanlända med permanenta uppehållstillstånd, i högre utsträckning nedsatt psykisk hälsa. Därutöver innebär de tidsbegränsade tillstånden svårigheter att få tillgång till sjukvård och att tillgodogöra sig den vård som erbjuds.² Tidsbegränsade tillstånd leder även i vissa fall till svåra överväganden kring behandlingsåtgärder för hälso- och sjukvårdspersonal.³ Barn på flykt är i en särskilt utsatt situation. Korta tidsbegränsade tillstånd riskerar att negativt påverka barn och deras rätt till utveckling, rätt till trygghet och skydd samt rätt till rehabilitering och återanpassning i en miljö som främjar deras hälsa. Svenska kyrkan vill betona att FN:s konvention om barnets rättigheter förordar långsiktiga hållbara lösningar för barn som är på flykt.⁴

Regeringen och flera av de politiska partierna har framhållit att Sverige inte bör avvika från de andra EU-länderna när det gäller längd på tillstånd. Längden på tillstånd varierar mellan EU-länderna och ett antal länder har längre tillstånd än vad betänkandet föreslår ska gälla i Sverige. Ett genomsnittligt uppehållstillstånd i EU är fem år för flyktingar och tre år för alternativt skyddsbehövande.⁵ För det fall tidsbegränsade tillstånd införs som huvudregel anser Svenska kyrkan att tillstånden bör vara längre än kommitténs förslag. Detta skulle inte heller avvika från de andra EU-länderna.

Därutöver anser Svenska kyrkan att det bör vara samma längd på uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande och flyktingar. Båda grupperna är i behov av skydd och det finns inte stöd för att alternativt skyddsbehövande generellt skulle ha behov av skydd en kortare tid än en flykting. Vidare rekommenderar FN:s flyktingkommisariat⁶ och EU-kommissionen⁷ att flyktingar och alternativt skyddsbehövande bör likabehandlas.

Förslagen i betänkandet om längre tillstånd för flyktingar än för alternativt skyddsbehövande innebär även ett incitament för den enskilde att överklaga statusen vilket även innebär högre kostnader för staten än om båda grupperna beviljas permanenta eller lika långa tillstånd.

Svenska kyrkan anser vidare att tillståndstiden bör vara längre än vad som föreslås i betänkandet för uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. De korta tillstånden som föreslås innebär många gånger

² Röda korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018 samt Johannesson och Westerling, Hur mår nyanlända flyktingar med tillfälligt uppehållstillstånd? Socialmedicinsk tidskrift, Vol 96, Nr 1 (2019).

³ Se exempelvis yttranden från Sveriges kommuner och Landsting samt Socialstyrelsen över förlängningen av den tillfälliga lagen 2019.

⁴ FN:s konvention om barnets rättigheter art. 6, 20, 22, 24 och 39, FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 6 (CRC/C/GC/6) samt UNHCR Regional Representation for Northern Europe, UNHCR recommendations to Sweden on strengthening refugee protection in Sweden, Europe and globally, May 2020.

⁵ Röda korset, Längd på uppehållstillstånd – en europeisk jämförelse, 2020

⁶ UNHCR Regional Representation for Northern Europe, UNHCR recommendations to Sweden on strengthening refugee protection in Sweden, Europe and globally, May 2020.

⁷ Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52014DC0210>

svårigheter för individer med allvarlig sjukdom att tillgodogöra sig den vård de har behov av och försvarar för sjukvården att lägga upp en effektiv och långsiktig behandlingsplan.

Med korta tidsbegränsade uppehållstillstånd måste enskilda individer relativt ofta ansöka om förlängning av sitt uppehållstillstånd. Skulle de lämna in en förlängningsansökan för sent, efter uppehållstillståndet löpt ut, har de inte längre rätt till de bosättningsbaserade förmånerna, utan hamnar tillbaka i lagen om mottagande av asylsökande vilket innebär betydligt sämre förmåner.

Under 2019 fick 98 procent av de skyddsbehövande sina tidsbegränsade tillstånd förlängda.⁸ Detta återspeglar även att skyddsbehövande har en skyddsstatus som är tillsvidare även om uppehållstillståndet är tidsbegränsat. För att en skyddsstatus ska upphöra ställs mycket höga krav. Med tidsbegränsade uppehållstillstånd och återkommande förlängningsansökningar kommer statens kostnader för prövning öka. Därutöver innebär tidsbegränsade tillstånd som huvudregel att även ytterligare kostnader tillkommer för andra offentliga myndigheter som i ökad utsträckning behöver kontrollera att individer har rätt till vissa förmåner.

Svenska kyrkan ser därmed att förslagen om tidsbegränsade tillstånd inte bara innebär kostnader för de enskilda individerna i form av osäkerhet och otrygghet utan även högre offentliga kostnader.

Krav för permanenta uppehållstillstånd

Svenska kyrkan anser att, om permanenta uppehållstillstånd inte ska vara huvudregel, permanenta uppehållstillstånd bör beviljas vid första förlängningstillfället om grunden för tillståndet kvarstår. Svenska kyrkan avstyrker förslaget om krav på svenska- och samhällskunskap samt försörjningskrav för permanenta uppehållstillstånd. Svenska kyrkan vill särskilt betona att för personer som bedömts vara skyddsbehövande bör möjligheterna till permanenta tillstånd uteslutande bestämmas av skyddsbehov.

Kunskaper i det svenska språket och hur det svenska samhället fungerar är en viktig del av en integrationsprocess. Svenska kyrkans församlingar driver språkcaféer, samhällsvägledning och arbetsmarknadsinsatser. Svenska kyrkans anställda och ideella är därmed en del av integrationsprocessen. Svenska kyrkans erfarenheter visar på att trygghet är avgörande för att kunna ta till sig kunskap. Permanenta tillstånd främjar därför individernas möjligheter att ta till sig kunskap i svenska språket och om samhället och därmed i förlängningen möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden. Krav på språk- och samhällskunskap för permanent tillstånd är därmed kontraproduktivt.

Svenska kyrkan vill påminna om att inte alla arbeten förutsätter kunskaper i svenska. Därtill kommer dessa krav på kunskaper i svenska för permanenta tillstånd gälla generellt⁹ oavsett grund för uppehållstillstånd, även för arbetskraftsinvandrare som arbetar inom branscher i Sverige där arbetspråket är engelska.

Ur ett jämställdhetsperspektiv bedömer Svenska kyrkan att försörjningskrav för permanenta uppehållstillstånd riskerar att drabba utlandsfödda kvinnor hårdare än män då nyanlända kvinnors

⁸ Migrationsverket, Avgjorda asylärenden 2019 <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html>

⁹ Kvotflyktingar är undantagna.

arbetsmarknadsetablering generellt tar längre tid än mäns. Dessutom får utrikes födda kvinnor inte tillgång till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsinsatser i samma utsträckning som män.¹⁰

I fråga om vandelskravet anser Svenska kyrkan att det utifrån ett barnperspektiv måste göras åtskillnad mellan straffmyndiga barn och vuxna.

För det fall att krav för permanenta tillstånd införs välkomnar Svenska kyrkan förslaget i betänkandet att barn och personer som har rätt att uppbära pension ska undantas från sådana krav. Vidare välkomnar Svenska kyrkan förslaget om en ventil som innebär att ytterligare personer kan undantas från kraven om det föreligger synnerliga skäl, exempelvis personer med funktionshinder eller sjukdom. Ventilen föreslås vidare att omfatta personer som befunnit sig i en längre tid i Sverige och som trots ansträngningar inte lyckats klara kraven. Formuleringen ”synnerliga skäl” innebär dock att ventilen kommer att vara mycket snäv och Svenska kyrkan bedömer därför att väldigt få med sjukdom eller funktionshinder kommer omfattas. Svenska kyrkan anser att ventilen borde vara bredare och förordar därför att det ska räcka med att det föreligger ”särskilda skäl”. Vidare anser Svenska kyrkan att det bör förtydligas vad som avses med ”en längre tid”.

Svenska kyrkan vill belysa att betänkandets förslag kan leda till komplicerade situationer för familjer där familjemedlemmar kan ha olika typer av tillstånd. Svenska kyrkan uppmanar regeringen att ytterligare analysera denna fråga.

Krav för permanent uppehållstillstånd kommer innebära en mer komplex prövning för de tillämpande myndigheterna då bedömningar ska göras om enskilda individer uppnått de olika kraven. Detta kommer leda till ökade kostnader för staten.

Anhöriginvandring och försörjningskrav

Rätten att familjeliv är en grundläggande mänsklig rättighet.¹¹ Svenska kyrkan instämmer i kommitténs bedömning att alternativt skyddsbehövande ska ges rätt till anhöriginvandring på samma villkor som flyktingar. Vidare välkomnar Svenska kyrkan att rätten till anhöriginvandring återinförs för nära anhöriga som ingått i samma hushåll och har ett särskilt beroendeförhållande till anknytningspersonen.

Svenska kyrkan är positiv till att kommittén för ett resonemang om att ett samboförhållande kan ha förelegat trots att ett par inte kunnat leva tillsammans i hemlandet och att det vid en prövning ska göras en helhetsbedömning. Regeringen bör dock än tydligare anpassa regelverket för att säkra att exempelvis HBTQ-personer har rätt att återförenas med sin familj.

Svenska kyrkan avstyrker förslaget att skyddsbehövande som vill återförenas med sina familjemedlemmar, efter tremånadersfristen, ska omfattas av försörjningskravet. Svenska kyrkan är fortsatt kritisk till den höga nivån på försörjningskraven, som många har svårt att uppfylla. Det finns därför en risk att vissa familjer aldrig kan återförenas, trots att anknytningspersonen har arbetsförmåga. Det finns många exempel på hur anknytningspersoner har svårt att hitta arbete som ger tillräckliga inkomster och förfoga över en bostad under tillräckligt lång tid. Det finns flera fall där anknytningspersonen befunnit sig i Sverige i flera år utan att kunna uppfylla försörjningskravet.¹² På samma sätt som i fråga om undantag från kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd för den

¹⁰ En gemensam angelägenhet SOU 2020:46

¹¹ Se exempelvis art. 8 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och art. 10 FN:s konvention om barnets rättigheter.

¹² Sociala Missionen, Försörjningskravet – Berättelser om splittrade familjer, 2020.

som befunnit sig under lång tid i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd anser Svenska kyrkan att det bör finnas en borte gräns för hur länge en familj ska kunna fortsätta vara splittrad på grund av att försörjningskravet inte uppfylls. I utlänningslagen har en sådan gräns satts till fyra år, med motiveringen att ett försörjningskrav inte bör leda till att återförening aldrig kan ske i Sverige (prop. 2009/10:77, s. 24). Svenska kyrkan anser därför att regeringen bör förtydliga att ett försörjningskrav inte bör leda till att en återförening aldrig kan ske i Sverige. Det kan ifrågasättas om en annan ordning är förenlig med Sveriges konventionsåtaganden.

Kvinnor och barn drabbas särskilt hårt av begränsningar i rätten till familjeåterförening. De riskerar att bli kvar i otrygga situationer i hemlandet, i närområdet eller utsätta sig för påfrestningar och faror under irreguljära resor till Europa. Svenska kyrkan anser att detta är problematiskt ur ett jämställdhetsperspektiv.

Uppställs försörjningskrav för familjeåterförening anser Svenska kyrkan att kvotflyktingar bör undantas från detta krav. Kvotflyktingar beviljas status och uppehållstillstånd innan de kommer till Sverige. Tremånadersfristen räknas från när status beviljas. När kvotflyktingar väl reser in i Sverige har en tid redan förflutit och deras anhöriga har därmed i praktiken svårt att hinna ansöka om återförening inom tremånadersfristen.

När det gäller anhörginvandring behöver förhållandet bestå för att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska förlängas eller ett permanent uppehållstillstånd ska beviljas. I utlänningslagen finns dock undantag¹³ från detta. Exempelvis ska en person kunna få uppehållstillstånd även om förhållandet upphört om det tagit slut på grund av våld eller annan allvarlig kränkning. Detta undantag togs bort i den tillfälliga lagen. Svenska kyrkan välkomnar ur ett jämställdhetsperspektiv att kommittén föreslår att detta undantag åter ska gälla. Civilsamhället har dock upprepade gånger lyft att beviskravet är för högt ställt och att kvinnor, och deras barn, som lämnar en våldsam partner ändå riskerar att utvisas. Svenska kyrkan uppmanar därför regeringen att justera bestämmelsen.

Humanitära skäl

Svenska kyrkan är positiv till betänkandets förslag om en återgång till synnerligen ömmande omständigheter. Detta innebär ett ökat utrymme för att ta hänsyn till hälsoskäl och andra personliga omständigheter som skulle medföra att en av- eller utvisning framstår som orimlig eller stötande.

Svenska kyrkan anser dock att även särskilt ömmande omständigheter för barn borde återinföras. När särskilt ömmande omständighet infördes 2014 var det för att förtydliga barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa.¹⁴ Sedan 1 januari 2020 är även FN:s konvention om barnets rättigheter svensk lag. Barns rättigheter bör fortsatt stärkas inom migrationsområdet. Svenska kyrkan anser därför att bestämmelsen bör ändras så att barn som tillbringat en stor del av sin barndom i Sverige i större utsträckning än hitintills omfattas. Den praxis som utvecklats under åren är enligt Svenska kyrkans mening alltför strikt och inte i linje med barnets bästa.

Inom ramen för synnerligen ömmande omständigheter i utlänningslagen går det att ta hänsyn till om en person riskerar social utstötning eller är traumatiserad efter att ha utsatts för människohandel.¹⁵

¹³ 5 kap. 16 § utlänningslagen.

¹⁴ Prop. 2013/14:216

¹⁵ Prop. 2004/05:170 s. 192

Människohandel för sexuella ändamål drabbar oftast kvinnor och flickor. Svenska kyrkan anser att bestämmelsen bör förtydligas så att offer för människohandel i större utsträckning kan beviljas uppehållstillstånd på denna grund.

Rättssäkerhet

Svenska kyrkan välkomnar förslaget i betänkandet om att tillsätta en utredning för att se över hanteringen av offentliga biträden i asylärenden. Svenska kyrkan anser dock att rättssäkerheten i asylprocessen behöver ses över i fler avseenden, inte minst när det gäller tillförlitlighets- och trovärdighetsbedömningar av konversion och HBTQ-skäl. Svenska kyrkan ser även fortsatta brister i utredning och skyddsbedömningen av kvinnor, barn och personer med funktionsnedsättning. Svenska kyrkan uppmanar därför regeringen att ta initiativ till en bredare utredning kring rättssäkerheten i asylprocessen. Detta är av vikt för att återupprätta förtroendet och legitimiteten för asylsystemet bland allmänheten.

Konsekvensanalys

Svenska kyrkan ser det som problematiskt att de brister som framkommer i barnkonsekvensanalysen och jämställdhetsanalysen inte åtgärdas i de förslag som läggs fram i betänkandet. Svenska kyrkan uppmanar regeringen att se över detta.

Svenska kyrkan som Sveriges största civilsamhällesorganisation ser med oro på förskjutningen av statens ansvar kring integration och inkludering. Svenska kyrkan, liksom kommittén, bedömer att krav för permanent tillstånd skulle innebära en ökad efterfrågan på civilsamhällets stödinsatser för människor som är nya i Sverige. Svenska kyrkan anser att det bör genomföras en kostnadsanalys och djupare konsekvensanalys av hur förslaget påverkar civilsamhället.

Uppsala den XX december 2020

På kyrkostyrelsens vägnar

Antje Jackelén

Ärkebiskop, ordförande

Gunilla Hallonsten

Avdelningschef